

易中天 著

CONVENTION

费城风云

美国宪法的诞生和我们的反思

著名学者 易中天

品读美国历史的首部力作

引言

1787年9月17日，在经过了最后一次小小的修改后，参加费城制宪会议的代表决定在他们两天前完成的《美利坚合众国宪法》（即《联邦宪法》）草案上签名作证，并将这部宪法提交邦联议会和各邦代表大会批准。当最后几名代表签字时，81岁高龄的宾夕法尼亚代表，德高望重的本杰明·富兰克林博士深邃的目光越过会议主席的椅子，凝视着对面墙上的一件艺术品。那是一幅油画。在那幅油画上，一轮红日正在喷薄而出。①

富兰克林对身边的代表说，日出是不好画的。油画家已经发现，他们很难使自己画的旭日区别于落日。这段时间，我一直注视着主席身后的这幅画。心中充满希望和担忧，无法断定这太阳究竟是在东升还是在西落。现在我终于有幸知道，它是在升起，而不是在落下。

富兰克林充满革命浪漫主义精神的话语令人感动，但事情却并没有那么乐观。作为制宪会议的积极参与者，富兰克林博士应该知道这次会议开得并不顺利。先是有人迟到，后是有人早退，罗德岛则始终不肯派代表参加。而且，尽管富兰克林本人在签字前作了最后的劝说，他的发言充满智慧和情感，大义和真诚，感人至深，但仍有3位代表拒绝签字。他们是：弗吉尼亚代表爱德蒙·伦道夫、乔治·梅森和马萨诸塞代表艾尔布里奇·格里。这三个人的声望和地位都举足轻重。艾尔布里奇·格里是美国革命的先驱者之一，曾先后在《独立宣言》和《邦联条例》上签字。乔治·梅森是弗吉尼亚宪法的制定者之一，起草了其中的“权利法案”，后来被称作美国“权利法案之父”。爱德蒙·伦道夫则是制宪会议的发起人之一。正是他，作为会议的第一位正式发言人，向代表们陈述了召开这次会议的原因和意义，并提出了他的代表团草拟的制宪方案（即《弗吉尼亚方案》，又称《伦道夫方案》），从而揭开了会议的主题。这样三个人最后居然拒绝签字，宪法的命运和前途实在堪忧。

事实上，制宪会议以后，这三个人都先后公布了自己拒不签字的原因，从而引发了一场声势浩大的抵制宪法运动。爱德蒙·伦道夫在弗吉尼亚议会上陈述拒签理由，坚决要求召开第二次制宪会议。乔治·梅森作为反对派领袖，和后来被称作“美国宪法之父”的詹姆斯·麦迪逊展开

舌战，使宪法在弗吉尼亚迟迟不能得到批准。艾尔布里奇·格里回到马萨诸塞以后，也带头反对批准联邦宪法。伦道夫、梅森和格里并不是孤零零的三个人。他们的背后，有庞大的利益集团，有众多的支持者，也有代表着人类普世原则的信念以为支撑。总之，支持和反对宪法草案的原因是极其复杂的。正是这些复杂的原因，不但使制宪会议的时间长达三四个月之久，而且整个过程一波三折，险象环生，几近成形的方案好几次差一点胎死腹中。只是由于争论的双方都表现出冷静理智的态度，居中调解的一方又能提出合理的建议，制宪会议才渡过了一次又一次难关，最后达成协议。但即便如此，这部千辛万苦才制定出来的宪法，也直至一年半以后的1789年3月4日才正式生效，富兰克林心中的那颗太阳才好歹算是跃出了地平线。这可真是艰难的一跃。

美国宪法的难产，当然并非因为有人“从中作梗”。实际上，力主通过宪法的人（他们被称作“联邦主义者”）和那些反对派（他们被称作“反联邦主义者”），都是合众国和联邦宪法的缔造者。他们的思想，都融入了美国的立国精神和立法精神。而且，正是由于吸纳了正反两方面的意见，美国宪法才成为一部最能体现宪政与共和精神的宪法。只不过这样一来，日出大西洋的过程，就注定只能是曲折坎坷，既见曙光，又密布阴云了。

那就让我们远距离地观赏一下这幅壮丽图景吧！

一、蛮荒大陆上的乡巴佬

殖民地时期的北美地图

在我们这些见惯了庄严肃穆场面的中国人看来，1787年美国费城制宪会议是一点都不神圣的。会议室里没有高高在上的主席台，没有可以让代表们并排坐在一起的巨型长桌和圆桌，只有一些小型的方桌和靠背椅。桌子的大小，大约只够4个人围在一起吃快餐。这些方桌看上去七零八落，散乱地摆放在会议室里，代表们则三五成群地围而坐之。如果不是因为有一套主席专用的桌椅，你会觉得整个会场更像一个沙龙、酒吧或咖啡厅。坐在这里的代表们也似乎并不是来制定宪法，而是来喝下午茶的。①

这倒也并不奇怪。因为这时的所谓美利坚合众国，其实还在草创时期；而所谓美国人，则不过是刚刚从大英帝国那里独立出来的那片蛮荒大陆上的乡巴佬。他们自由散漫，憎恶霸权，向往无拘无束的生活。如果不是因为迫不得已，他们是连国家和政府都不想要的。他们任命的那些代表，则分属13个地方性的政治实体。这些代表，以及他们所代表的政治实体之间，就像沙龙里的茶客一样，各自独立，互不相属，原本只有一种松散的联系。他们聚在一起召开会议，同样是出于迫不得已。如果他们对会议不满，则随时都可以退场，没有人可以阻拦。所以，这种茶座式的会场，对于这样一种会议，实在是再合适不过。

要理解这一点，还必须从美国的建国史说起。

多少读过一点美国史的人都知道，在《独立宣言》发表之前，北美大地上并没有什么国家，只有一些殖民地，其中有一些属于大英帝国，叫英属殖民地。不过，英国国王虽然宣称对它们享有主权，实际上却由殖民地人民自己管理，即主权王有，治权民有。在1607到1732年之间，这样的英属殖民地一共有16个。后来有3个殖民地被兼并，就只有13个了。按照从北到南的顺序排列，它们是：新罕布什尔、马萨诸塞、罗德岛、康涅狄格、纽约、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华、马里兰、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳、佐治亚。所谓美利坚合众国，起先就是由这13个殖民地联合而成的。

把它们联合起来并不容易。首先，这些殖民地虽然都以盎格鲁－撒克逊人为主，也都号称英属，但相互之间却并没有什么关系，也没有什么瓜葛。每一个殖民地都是以个案的方式建立起来的，其政治权力直接来自英国国王的特许。比如弗吉尼亚，就是因为英王詹姆斯一世1606年4月10日颁发的特许状（又称弗吉尼亚特许状），由弗吉尼亚公司建立的。这一类，叫公司殖民地，除弗吉尼亚外，还有马萨诸塞。1620年，在荷兰的部分英国分离派教徒，乘五月花号轮船，计划到弗吉尼亚去安家。可是，他们在海上漂泊了66天后，到达的不是弗吉尼亚，而是马萨诸塞。这些苦难而勇敢的人在船上盟誓，要制定对殖民地人民最合适最方便的法律、规则和条例。这个《五月花公约》，就成了第一个体现了主权在民的文件；而马萨诸塞，则成为美国独立思想和运动的发源地。

第二类叫领主殖民地，是英国国王封给某个或某些领主的。而且，就像当年周天子分封诸侯一样，这类殖民地也可以再分封。比如以英国王后玛丽命名的马里兰，就是封给第一代巴尔的摩勋爵乔治卡尔弗特的，而巴尔的摩勋爵又分封了60个庄园。又比如宾夕法尼亚，是因为英王查理二世欠贵族威廉宾16800英镑的债，就把北美一大片土地封给宾的儿子小威廉宾，取名宾夕法尼亚。这类殖民地，数量最多。

第三类叫自治殖民地，也叫契约殖民地。它们既不属于国王，也不属于领主，是自由移民自己根据他们之间的契约建立起来的，比如罗德岛和康涅狄格就是。1636年，一些持不同见解的人在罗杰威廉斯的带领下，脱离马萨诸塞湾公司，来到罗德岛，按照居民之间自己的约法，建立了一个自治区。后来又和英国签订宪章，取得自治。1639年，康涅狄格河畔的一些城镇（哈特福德、温莎、韦瑟斯菲尔德）的居民联合起来签订基本盟约，建立了第二个契约殖民地，而且也和英国签订宪章，取得了自治。

美国独立大厅，1753年建成，位于宾夕法尼亚的费城市中心，《独立宣言》与《联邦宪法》均在此讨论通过

很清楚，这三类殖民地的情况是很不相同的。即便同一类殖民地，南方和北方也大相径庭。如果既不同类，又一南一北，那差别就更大了。比如马萨诸塞和康涅狄格都是靠盟誓或契约来管理的，南卡罗来纳却会把所有的诉讼程序都交给一位宪兵司令，佐治亚则连地里种什么庄稼都要由官方说了算。实际上独立战争之前，这13个殖民地可以说是风马牛不相及，南北之间更是民至老死不相往来。

显然，这些殖民地各有各的情况，各有各的利益，各有各的想法，并不那么容易就能拢起来。何况大英帝国对他们也一直实行垂直领导，并没有在当地设立过统一管理的政府机构。也就是说，他们不像我们春秋战国时期的那些诸侯一样，上面还有一个天下共主。或者说，虽然有，但远在天边。所以，这些殖民地之间是互不相关的，也是可以互不买账的。1787年的制宪会议开得很艰难，这是原因之一。

这就为他们的联合设置了障碍，也为他们走向共和奠定了基础。但在一开始，他们的联合却是因为迫不得已。事实上，如果不是因为要从英国独立出来，这些原本不搭界的殖民地人民很可能会关起门来各人自己过日子，继续老死不相往来。但是英国人促成了他们的联合。1774年，英国议会通过了5个法令，规定受殖民地人民指控的英国官员只能在英国受审，英国军队可以强行进入殖民地民宅，取消马萨诸塞的自治地位，等等，等等。

这当然让人无法忍受。对于那些具有独立思想和民主意识，视自由为生命的人来说，就更是忍无可忍。要知道，许多人之所以远离家乡，来到这蛮荒大陆上做一个乡巴佬，就是为了独立和自由。想想马萨诸塞就知道。1620年，最早的一批英国清教徒乘五月花号轮船来到这里时，他们一共是102人。但仅仅一个冬天的寒风，就带走了58条生命。可是，第二年春天，当五月花号轮船再次来到这里的时候，船长惊诧地发现，居然没有一个人肯和他一起回到文明的英国去，而宁愿留在这里做垂死挣扎。这可真是不自由，毋宁死。也许正是出于这个原因，尽管马萨诸塞并不是北美大地上第一个殖民地（第一个是弗吉尼亚），美国人还要是把乘五月花号轮船来到这里那些人视为自己的精神先驱。同样，1787年制宪会议在5月30日选举全体委员会时，49岁的纳撒尼尔戈汉姆以很高的票数当选主席，也很可能因为他是马萨诸塞人。

总之，尽管这些殖民地各有各的原因，各有各的想法，独立二字还是把他们联合起来了。1774年9月5日，13个殖民地的55名代表在宾夕法尼亚的费城召开了第一届大陆会议。会议通过《权利宣言》，宣布殖民地人民有生存、自由和财产的权利。他们向英国国王递交了一份请愿书，要求废除那些不可容忍的法令，同时决定一致抵制英货，停止对英出口。这种原本有限的反抗被英王乔治三世视为叛乱，宣称这些殖民地人民必须用战斗来决定他们是属于这个国家（英国）还是独立。殖民地人民也不含糊，他们决定拿起武器争取自由。1775年4月19

日，战争首先在最具有自由思想和独立意识的马萨诸塞打响（具体地点是在列克星顿和康科德）。5月10日，第二届大陆会议在费城召开。会议决定组建大陆军，并任命乔治华盛顿为总司令。独立战争开始了，而且一打就是8年。

1776年7月9日，纽约市民破坏乔治三世的雕像

其实殖民地人民早就对英国不满了。他们向英国纳税，议会里却没有他们的席位。我们知道，政府是靠纳税人的钱运转的，官员也是由纳税人的钱供养的。英国政府大把地花着北美殖民地纳税人的钱，却不允许他们派出自己的代表，天底下哪有这样的道理？因此，早在1765年，就有过一次反印花税法大会。这次大会正是那个最不安分守己的马萨诸塞倡议召开的，地点是在纽约，有9个殖民地派代表参加。而且，正是在这次大会上产生了美利坚民族的概念。克里斯托弗加兹顿提出，在这个大陆上，不应该再有人自称新英格兰人、新约克郡人，我们都是美利坚人（Americans）。这下好了，这些英属殖民地人民既然与英格兰或者约克郡不再相干，那就决不会只是揭竿而起打他一仗就算完事的。

事实上，第二届“大陆会议”还做了三件极其重要的事，一是发表《独立宣言》，二是制定《邦联条例》，三是通过了一项决议，号召各殖民地人民制定宪法，并依法建立“能够保护其选民之幸福与安全”的新政府。1776年5月10日，该方案在会上通过。同年7月4日，通过了《独立宣言》。次年11月15日，又通过了特拉华代表约翰·迪金森负责起草的《邦联与永久联合条例》（简称《邦联条例》），并于1781年3月1日全面生效（马里兰最后一个批准）。这个条例宣布，13个殖民地将永久性地联合起来，并享有一个共同的名字和称号——“美利坚合众国”（UnitedStatesofAmerica）。

二、老革命遇到了新问题

几乎所有的历史学家都认为，在美国的建国史上，有3份文件堪称伟大，这就是《独立宣言》、《邦联条例》和《联邦宪法》。《独立宣言》提出了美国的理想，开始了她的独立；《邦联条例》确定了美国的国名，开始了她的联合；《联邦宪法》则使理想成为现实，使13个有着各自宪法和政府的政治实体（它们的英文名字是State，如何译为中文回头再说）变成一个完整的实实在在的国家。不过，在1787年那个闷热的夏天之前，很少有人认为还有制定第三份文件（联邦宪法）的必要。对于这些蛮荒大陆上的乡巴佬，尤其是那些宁愿当乡巴佬也要自由的人来说，什么总统，什么政府，什么首都，都不重要。重要的是《独立宣言》宣布的那个观点：人人生而平等，造物主赋予他们一些不可剥夺（转让）的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，人类才在他们中间建立政府。政府的正当权力，是要经过被治理者的同意才能产生的。当任何形式的政府违背这些目标时，人民便有权改变或废除它，并建立一个新的政府。这个新政府赖以奠基的原则及其组织权力的方式，务使人民认为唯有这样才最可能获得他们的安全和幸福。

这就是所谓“美国理想”。在许多美国人看来，只要产生并说出这个理想，他们就算有了自己的国家。所以，他们就把发表《独立宣言》的那一天（1776年7月4日）定为自己的建国日。何况在《邦联条例》通过后，他们又有了一个国名？剩下的事情，也就是得到国际社会的承认，尤其是英国的承认。这当然只能靠拳头来说话。

所以，1783年9月3日《巴黎和约》签订以后，这些胜利了的乡巴佬，包括那些拿起武器的农民，也包括他们只有小学文化程度的总司令乔治·华盛顿，便欢天喜地地一哄而散，解甲归田，回自己的农庄过日子去了。直到4年以后，这些傻乎乎的（或者说天真的）美国人才发现事情并没有那么简单。一个名副其实的国家，可不是只有理想就行的。

实际上那时的“美利坚合众国”，也既不像样子，又情况不妙。这个“国家”没有国家元首，没有政府首脑，也没有一个真正的政府。许多权力（比如对外宣战、和约缔结、外交主导、货币制造），是由一个一院制的议会来行使的。议会不但身兼立法和行政两职，而且权力其实很

小。比如组建海军、从各州招募军队、解决各州争端等，就至少需要2/3的State同意。这就难以巩固和发展独立战争的成果，无法有效抗衡西部印第安人的反抗和英国人在海上的骚扰，以及本国农民的起义，也实在承担不起诸如协调金融贸易、调节市场流通、保卫国家安全之类的重任。原本松散脆弱的联盟（UnitedStates），甚至面临动乱、内战、无政府状态和分崩离析的危险。没法子，胜利之后分道扬镳的各个State，只好派出自己的代表，重新开会讨论解决的办法。这就是历史上被称作“制宪会议”的1787年费城会议。它的任务，是修改《邦联条例》。因为在许多人看来，问题就出在《邦联条例》上。

问题虽然出在《邦联条例》上，但也是有历史原因的。1777年通过的《邦联条例》是美国革命时期的产物，自然存在明显的草创性和过渡性，在许多原则问题上是含糊其辞甚至含混不清的。其中最严重的问题是：所谓“美利坚合众国”（UnitedStatesofAmerica），究竟是独立主权国家的结盟，还是高度自治地区的联合？也就是说，它是1个主权国家，还是13个主权国家的联合体？如果是1个主权国家，那么，构成这个国家的13个State就是“州”，美利坚合众国就应该叫做“州联”（事实上也有人主张用这种方式来翻译UnitedStates）。相反，如果是13个主权国家的联合体，则UnitedStates就是“国联”，State也得理解为“国家”。可惜“州联”和“国联”都不准确，“合众国”（UnitedStates）既不是“州联体”，又不是“联合国”。为了说清楚这一点，我们只好把事情的来龙去脉再交代一遍。

前面讲过，独立战争之前现在叫作“美国”的地方，原本只有一些“殖民地”（Colonies）。1754年的6月，有7个殖民地的代表在阿尔巴尼召开了一次联席会议，原因是为了应付法国人及其印第安盟友所造成的威胁。虽说这只是一次临时的动议，却也开始了他们的联合。11年后，即1765年，又有了一次“反印花税法大会”，会上提出了“美利坚人”（Americans）的概念。这就有了一个笼而统之的“美利坚民族”。等到1774年第一届“大陆会议”召开时，事情就发生了重大变化，原本互不相属各自为政的那些Colonies，实际上已经变成了“联合殖民地”（UnitedColonies），一个美利坚人的联合殖民地（UnitedColoniesofAmerica）。到1775年至1779年第二届“大陆会议”期间，又发生了第二个重大变化。1776年1月5日，新罕布什尔率先通过了自己的宪法，建立了自己“主权、自由和独立”的政府，其他北美英属殖民地则在两年间纷纷效法（马萨诸塞则在1780年6月16日通过新宪法，以取代1776年的旧宪法）。这样一来，原来的Colonies（殖民

地），就变成了具有“半国家”性质的State。这个State应该怎样理解，是一个关键问题。

英文中的State，既可以是国家（比如欧洲国家EuropeanStates），也可以是国家的一部分，即“州”（比如德克萨斯州StateofTexas）。可是，在1776年到1787年之间，这些依据《邦联条例》联合起来的State，却既不是国，更不是省，也不是后来联邦制度下的州。为什么不是省呢？因为他们都有自己的宪法和依法成立的政府。惟其如此，1776年7月4日发表的《独立宣言》才可以这样说：“这些联合殖民地从此成为而且理应成为自由独立之邦。”为什么不是国呢？因为他们都没有外交权，国际社会也不承认。独立战争之后，国际社会承认的，是他们的联合体（UnitedStatesofAmerica），不是单个的State。所以，这时的State，准确地说是介于国与省（或州）之间的、具有“半国家”性质的“邦”。

殖民地（Colonies）变成邦（State）以后，原来的“联合殖民地”（UnitedColonies）也就相应地变成了“联合之邦”（UnitedStates）。不过UnitedStates也可以有两种理解——邦联或联邦。邦联的特点，是各邦拥有独立主权；联邦的特点，则是全国服从统一宪法。那么，1776年到1787年之间的美利坚合众国是邦联呢，还是联邦呢？是邦联。因为这时并没有全国统一的宪法，只有条约性质的《邦联条例》。而且，《邦联条例》明确规定，这些联合起来的邦“保留自己的主权、自由、独立、领域与权利”，除非他们同意将其让出。所以，我们只好把这时的UnitedStates称为“邦联”。也就是说，这个时候的“美利坚合众国”（UnitedStatesofAmerica），还只是“邦之联合”（邦联），而非“联合之邦”（联邦）。组成“合众国”的那些State，也还只是邦，不是州。但等到《联邦宪法》通过并生效后，State就是州了，不再是邦。正是出于这个原因，本书开头部分只好先称其为“政治实体”。在后面的章节中，我们则将交替使用这两个概念——在说到邦联时，称它为邦；在说到联邦时，称它为州。这一点，要提请读者注意并予以谅解。

但这只是我们今天的说法，当时的美国人是不清楚的。在费城会议上，代表们随意换用邦联（confederation）和联邦（union）这两个词，而且一会儿说自己的邦（state）是一个国家（country），一会儿又用country指邦联或联邦。可见他们自己也弄不清楚美利坚合众国究竟是1个主权国家，还是13个主权国家。正如马萨诸塞代表艾尔布里奇

·格里在7月5日的制宪会议上所说，事情难就难在“我们既不是同一个国家，又不是不同的国家”。这其实是《独立宣言》留下的老问题。当《独立宣言》宣布“这些联合殖民地从此成为而且理应成为自由独立之邦”时，似乎没有人想到要去说清楚，这究竟是13个殖民地组成1个主权国家宣布独立，还是13个主权国家相邀凑齐了一起同时宣布独立?不过当时并没有人计较这些。那时，最重要的是从大英帝国独立出来。至于其他，也只能独立以后再说。所以，对许多无法想到或取得一致的问题，只好相互妥协，或者含糊其辞，甚至暂付阙如。

北美独立前，英国的抽税政策激化了税务官与波士顿茶党之间的矛盾

这就留下了隐患，带来了麻烦。按照《邦联条例》，各邦基本交出外交权，但可以开展贸易；基本交出军事权，但可以组建军队；基本保留财政权，只有各邦政府才可以直接向居民征税，邦联财政则由各邦按土地价值分摊；基本保留对邦内事务的立法、行政、司法权，交出的权力，则集中于邦联议会。在决定邦联事务时，每个邦各有1票表决权。除非得到9个邦的一致同意，各邦对邦联的授权等于一纸空文。邦联议会休会期间，由邦际委员会代行议会权力。没有一个全国政府，也没有国家元首。这样看来，不但13个邦（State）具有半国家性质，就连所谓合众国（UnitedStates），也只是一个半国家。

这倒是很对那些自由散漫、憎恶霸权的乡巴佬的心思，但可惜难以为继。正如麦迪逊所说，我们其实只有两种选择：13个邦的完全分裂或全面联合。而要实现全面联合，就必须有一个高于各邦政府的全国最高政府，更必须有一部高于各邦宪法的根本大法。这可不是修改一下《邦联条例》就行的。

老革命遇到了新问题。但现在，也只能先把会开起来再说。

三、费城不是梁山泊

1787年5月25日，修订《邦联条例》的会议在宾夕法尼亚的费城召开。

这次会议的时间，原本定在“5月份的第二个星期一”，即5月14日，但那天到会的代表却寥寥无几，此后也总是锣齐鼓不齐，驴齐马不齐。一直拖到第二个星期的星期五，才有29名代表到会。好在这时的美国还是“邦之联合”（邦联），每邦1票表决权。5月25日到会的人刚好可以代表7个邦，过了13个邦的半数，便总算是可以开会了。

不过这里有个细节要唆一下，那就是各个邦对代表的授权并不一样。康涅狄格和马里兰规定，只要有1人出席，就可以代表本邦投票。新罕布什尔、纽约、南卡罗来纳、佐治亚规定至少2人，马萨诸塞、新泽西、特拉华、弗吉尼亚、北卡罗来纳规定至少3人，宾夕法尼亚要求最严，规定至少4人。巧得很，5月25日，宾夕法尼亚的代表刚好是4个人（罗伯特·莫里斯，托马斯·费兹西蒙斯，詹姆斯·威尔逊，古文诺·莫里斯），到28日又来了4个（本杰明·富兰克林，乔治·克莱默，托马斯·米弗林，贾雷德·英格索尔），更是阵容强大。宾夕法尼亚在这次制宪会议上举足轻重，作用很大，其代表差不多也都是一时之选（这一点我们后面还要说到）。宾夕法尼亚代表达到法定人数，会议的召开就有了希望。

至少需要3名代表的新泽西也刚好来了3人：戴维·布瑞利，丘吉尔·豪斯顿，威廉·佩特森。这里特别值得一提的是42岁的威廉·佩特森。我们知道，1787年的费城会议实际上是各邦各派政治力量逐鹿中原折冲樽俎的战场，而在第一回合和主流方案进行斗争的“首席剑客”，就是这位佩特森先生。请读者记住他的名字，因为我们后面还要讲到他。

佩特森的盟友是43岁的刚宁·贝德福德。他是特拉华代表，也是“美国宪法之父”麦迪逊在新泽西学院的同学和室友。不过他会上却和麦迪逊唱对台戏，曾指名道姓痛斥麦迪逊等人“兴妖作怪”。刚宁·贝德福德是在28日到会的。25日前，特拉华代表团已有3人到会：乔治·里德，理查德·巴塞特，雅可布·布鲁姆。其中，里德是最先向主流方案发起挑战的人，只不过他出手没有佩特森那么重。

北卡罗来纳超额，4人（亚历山大·马丁，威廉·理查德·戴维，理查德·多布斯·斯佩特，休·威廉森）。需要2名代表的南卡罗来纳也超额，也是4人（约翰·拉特里奇，查尔斯·科兹沃斯·平克尼，查尔斯·平克尼，皮尔斯·巴特勒）。纽约则刚好2人（罗伯特·雅茨，亚历山大·汉密尔顿）。纽约这两个代表都很重要。汉密尔顿作为华盛顿的密友和联邦政府的第一任财政部长，是美国历史上的风云人物，参加制宪会议时只有32岁。在制宪会议上，他发言不多，但作用不小，而且也提出了自己的制宪方案（即《汉密尔顿方案》），是会议的第四种方案（还有一种是南卡罗来纳代表查尔斯·平克尼提出的，即《平克尼方案》）。罗伯特·雅茨39岁，在制宪会议上没有发言，却和约翰·兰欣（6月2日到会）联手，在纽约代表团内以2比1压倒汉密尔顿，成为会上有名的反对派。后来他们发现，即便留在会上坚持反对意见，也无法扭转乾坤，便于7月10日一同离去，留下一个没有表决权的汉密尔顿徒唤奈何。不过汉密尔顿虽然在制宪会议上处境尴尬，少有作为，但他的理想——建立一个由富人控制的金融工商业社会，却最终成为美国的现实。

马萨诸塞只有1人（鲁弗斯·金），人数不够（到28日才又来了2人：纳撒尼尔·戈汉姆，卡立巴·斯特朗）。佐治亚也只有1人（威廉·费尤），人数也不够。康涅狄格没有来人（28日来了1人：奥立维·艾尔斯沃斯），马里兰没有来人（28日来了1人：詹姆斯·麦克亨利），新罕布什尔掏不起路费，代表无法启程（两个月后才自掏腰包赶了过来），罗德岛则始终拒绝派代表参加。这样算下来，到5月25日，以上有法定代表权的邦是6个。加上弗吉尼亚代表团全部到齐，就有了7个有表决权的邦。当然，因为直到这天才好歹凑够7个邦，正式会议也就因此而延期了11天。

这就很有些出师不利的味道，实际上这次会议也开得很艰难。正式代表74人，最后实到只有55人，而且会议开始以后，出于种种原因中途退场的又有13人，坚持到底的只有42人；而这42人中，又有3人拒绝在宪法文本上签字。这样，最后在宪法文本上签字的，便只有12个邦的39名代表。其中汉密尔顿还没有表决权，只能以个人名义签字，不能代表他的邦。所以，在宪法上签字的，准确地说是11个邦。

不过会议好歹总算是开起来了。继5月25日到会27人后，28日又到9人。而且，因为康涅狄格和马里兰各有1人到会，马萨诸塞增加了2名代表，有表决权的邦就有10个了。28日到会的代表中，有一位奥立维·艾尔斯沃斯先生必须特别加以注意。42岁的艾尔斯沃斯是康涅狄格代

表。正是他，一方面抵制了麦迪逊等人中央集权的倾向，另一方面又和本邦其他代表一起促成了大邦和小邦之间“伟大的妥协”，使差一点夭折的会议起死回生。这个故事，我们在后面的章节还要细说。

5月29日，特拉华的约翰·迪金森和马萨诸塞的艾尔布里奇·格里到会。这是两个重量级的人物。55岁的约翰·迪金森是美国独立运动初期的精神领袖，也是这次会议要修订的《邦联条例》的起草委员会主席。43岁的艾尔布里奇·格里则是美国革命的先驱者之一，28岁就当选马萨诸塞议会议员，追随萨缪尔·亚当斯争取独立，曾先后在《独立宣言》和《邦联条例》上签字。他们的到会，增加了会议的分量。

以后又有人陆续来到会场。5月30日，康涅狄格的罗杰·谢尔曼到会。64岁的罗杰·谢尔曼是老资格的革命领袖，参加过第一届和第二届“大陆会议”，是《独立宣言》和《邦联条例》的起草委员会委员。他也是这次会议上的一个重要人物。制宪会议在议会席位问题上的僵局，就是他和同一个邦的奥立维·艾尔斯沃斯一起设法打破的。当然，在会议前期，他也没少和麦迪逊他们唱反调。

5月31日，佐治亚的威廉·皮尔斯到会。他最大的贡献，是留下了一份《制宪会议代表性格描述》。6月1日，佐治亚的威廉·豪斯通到会，他后来在7月2日的会议上投下了决定胜负的“关键1票”，使表决结果出现5邦赞成，5邦反对，1邦赞成反对各半的局面。这次表决惊险之极，差一点就断送了美国的前程，这个我们以后再说。这里要说的是，由于威廉·豪斯通到会，佐治亚有了表决权。可惜，马里兰的詹姆斯·麦克亨利刚好在第二天离会，所以第二天有表决权的邦还是10个。

6月2日，康涅狄格的威廉·萨缪尔·约翰逊，马里兰的托马斯·杰尼弗的丹尼尔，纽约的约翰·兰欣到会。60岁的威廉·萨缪尔·约翰逊是哥伦比亚学院的第一任校长。独立战争后，他成为邦联议会中最有影响的代表之一。约翰·兰欣的情况前面说过了，而64岁的托马斯·杰尼弗的丹尼尔的到来，则延续了马里兰的表决权，使有表决权的邦恢复到11个。不过，这位杰尼弗的丹尼尔先生的观点总是和6月9日到会的路德·马丁相左，结果总是出现“马里兰代表团赞成反对各半”的尴尬局面。

6月5日，64岁的新泽西行政长官威廉·利文斯顿到会。6月9日，自始至终的反对派、马里兰代表路德·马丁到会。6月11日，佐治亚的亚伯拉罕·鲍德温到会。6月20日，北卡罗来纳代表威廉·布朗特到会。6月21日，制宪会议中最年轻的代表（26岁），新泽西的乔纳森·戴顿到会。

7月9日，马里兰的丹尼尔·卡乐尔（57岁）到会。他一来，马里兰的代表就从2个变成了3个，“马里兰代表团赞成反对各半”的局面就终止了。

7月23日，新罕布什尔的约翰朗东和尼古拉斯吉尔曼到会。他们能来，全靠46岁的约翰朗东先生慷慨解囊，自己掏腰包支付两人的路费，使新罕布什尔总算没有缺席。兰欣和雅茨7月10日离会后，纽约代表团失去表决权。新罕布什尔代表团的到来，使有表决权的邦恢复到11个。

8月6日，马里兰的约翰弗朗西斯默塞到会。这是最后一位到会的代表，而且几乎一到（8月8日）就表示对整个方案的反感，断言方案绝不可能成功。在作了大约18次发言后，他在8月17日或者18日离开会议，而且一去不复返。他的到会，好像只是为了表示反对。和他一样以退场表示抵制的代表一共有4个。两个是纽约的，即雅茨和兰欣；两个是马里兰的，即路德马丁和默塞。不过默塞到会时间短，雅茨并不发言，舌战群儒的主要是兰欣和路德马丁。其中战斗力最强的又是路德马丁，他一直战斗到9月4日才退场。

1776年前，在北美新英格兰地区（今美国东北角，包括缅因州、新罕布什尔州、佛蒙特州、马萨诸塞州、罗德岛州、康涅狄格州），当地政府的许多问题常常是在城镇会议上解决的，所有人都被允许参票投票。

我写这一段文字，感觉就像是在读《水浒传》，一会儿一拨好汉上山，一会儿一拨好汉上山。可惜费城不是梁山泊，会议代表也不是江湖好汉。他们到这里来，并不是要一样的大碗喝酒，大块吃肉，大秤分金银，也不会但有动静便齐声唱道：头领哥哥说的是。相反，为了国家前途、民族大义，也为了各邦利益、个人观点，他们将在这里展开一场旷日持久难解难分的大辩论，使唇枪舌剑的会场不亚于硝烟弥漫的战场。

四、光荣与权力

5月25日的会议实际上只做了一件事——选举55岁的弗吉尼亚代表、前大陆军总司令乔治·华盛顿将军为大会主席。

乔治·华盛顿的名字，我们中国人是再熟悉不过了。在我们看来，由他担任大会主席，实在是当之无愧。事实上这项提议也得到了7个代表团的一致赞同，华盛顿全票当选。但我们还是要指出，这项提名仍然是一种特殊的礼遇。因为它来自宾夕法尼亚代表团，而且是由本杰明·富兰克林提议、罗伯特·莫里斯提名的。

宾夕法尼亚是仅次于弗吉尼亚的第二大邦，人口居第二，土地面积第五。她的代表团也阵容强大，人数最多，一共8人（次为弗吉尼亚，7人），其中至少有4人相当重要：罗伯特·莫里斯、古文诺·莫里斯、詹姆斯·威尔逊和本杰明·富兰克林。53岁的罗伯特·莫里斯是在《独立宣言》、《邦联条例》和《联邦宪法》这3份堪称伟大的文件上都签过字的人。这样的人一共只有两个，一个是他，还有一个是康涅狄格的罗杰·谢尔曼。35岁的古文诺·莫里斯是制宪会议期间发言次数最多的代表，共发言173次。而且，由于他文笔精巧细腻，宪法文本最后主要是由他来定稿的。45岁的詹姆斯·威尔逊发言次数位居第二，160多次（再次为弗吉尼亚代表詹姆斯·麦迪逊，150多次），而且他的许多具体建议成为《弗吉尼亚方案》的血肉，最后被纳入联邦宪法。如果以发言次数来做排行榜，则冠军和亚军便都在宾夕法尼亚代表团。何况这两个发言最多的也都不是等闲人物。古文诺·莫里斯是世家子弟，本人则“集种种才华于一身”，发言口若悬河，汪洋恣肆。詹姆斯·威尔逊是当时美国立宪问题的专家，对世界上各种政体的情况了如指掌。他也是联邦宪法生效后首批任命的最高法院6名大法官之一。制宪会议代表中后来当了大法官的共有3人。一个是他（1789年任命），还有一个是新泽西的威廉·佩特森（1793年任命），康涅狄格的奥立维·艾尔斯沃斯则是第三任首席大法官（1796年任命）。后来当了总统的则有两人，即华盛顿和麦迪逊。这两个都是弗吉尼亚人。弗吉尼亚和宾夕法尼亚，是两个分量最重的邦。

实际上这次会议也是由弗吉尼亚和宾夕法尼亚主导的。这两个代表团的意见，代表着会议的主流方向。由宾夕法尼亚代表团提名弗吉尼亚

人担任大会主席，这个意义就非同一般，何况这个提名又其实来自本杰明·富兰克林。

这又是一个我们十分熟悉的姓名。我们小时候就听说过他在暴风雨中放风筝以证明雷电不是上帝发怒的故事，知道他发明了避雷针，知道他一生获得过许多荣誉（比如英国皇家学会颁发的科普利奖章，哈佛大学和耶鲁大学的荣誉学位，英国皇家学会会员，法兰西科学院的外国院士，彼得堡科学院的外国院士等）。我们还知道他由于家境贫寒，只上了两年学就辍学当了印刷工。靠着刻苦自学和勤奋努力，他不但使自己成为一个学识渊博的学者，还在费城创办了北美第一个公共图书馆，创办了费城学院（即后来的宾夕法尼亚大学）。我们当然还知道他不仅是科学家，也是政治家，更是启蒙思想家。第一个把北美殖民地人民联合起来的“1754年阿尔巴尼计划”，就是他提出来的。他也是第二届“大陆会议”代表和《独立宣言》的起草委员之一，并曾远涉重洋出使法国，赢得了法国和欧洲人民对北美独立战争的支援。这次来参加制宪会议时，他是宾夕法尼亚的行政长官。富兰克林在美国人民心目中享有崇高威望，被历史学家称为“美国先生”和“最美国的美国人”。1790年去世时，费城人民为他服丧一个月以示哀悼，出殡队伍竟达两万人之多。尽管他的墓碑上只刻着“印刷工富兰克林”几个字，法国经济学家杜尔哥却为他写下了这样的赞语：“他从苍天那里取得了雷电，从暴君那里取得了民权。”

乔治华盛顿1779年在普林斯顿的油画像，由北美画家威尔逊皮尔所作

这样一个人，如果用德高望重四个字来形容，那可真是恰如其分。何况他参加制宪会议时已81岁，是会议中真正的元老和长者。如果提名他当主席，恐怕也会全票当选。实际上，联邦宪法最后得以通过，富兰克林和华盛顿起到了极其重要的作用。华盛顿的威望给人以信心，富兰克林的智慧给人以启迪，而他们两人的高风亮节，则更是起到一种楷模的作用。富兰克林提名华盛顿当主席，实在是为会议开了一个好头。

罗伯特莫里斯提名后，南卡罗来纳代表约翰拉特里奇附议。48岁的约翰拉特里奇也是一个老革命，参加过1765年的反印花税法大会和两届大陆会议。拉特里奇附议后，进行了书面投票，7个邦7票赞成。于是罗伯特莫里斯和约翰拉特里奇便引导华盛顿在主席座位上就座。华盛顿向与会代表郑重道谢，感谢大家授予他如此殊荣。他提醒代表，他

对自己将要履行的任务深感惶恐，倘有不到之处，希望会议能够予以宽容。

实际上华盛顿在整个会议期间都表现得十分谦虚、谨慎和低调。5月29日，大会决定采取全体委员会的形式，讨论邦联现状和弗吉尼亚代表团提出的修改《邦联条例》的方案（即《弗吉尼亚方案》）。5月30日，大会选举马萨诸塞的纳撒尼尔戈汉姆担任全体委员会主席。此后，华盛顿便只在每天开会和散会时上台就主席座，作为会议开始和结束时的礼仪。其他时间，他都坐在弗吉尼亚代表团的桌子旁，以普通代表的身份参加讨论和投票。他在会上一共发言３次。第一次是在第一天，当选主席后致简短答谢词。第三次是在最后一天，问由他保存的会议记录以后怎么办。第二次也是在最后一天，对戈汉姆的一项动议表示附议。在这唯一一次实质性的发言中，华盛顿说，他的处境限制了他发表自己的见解，表达自己的情绪。但现在已到最后关头，大家都希望这个方案遭到的反对越少越好。因此他认为应该采纳刚才这个建议。华盛顿一言九鼎，戈汉姆的动议被一致通过。

华盛顿在会上的这种低调，有表层的原因，也有深层的原因。他成为合众国的缔造者（father），则既因为他“有所为”，更因为他“有所不为”。所谓“有所为”，自然是指他领导了独立战争，参加了制宪会议，担任了合众国第一届总统。所谓“有所不为”，则是指他作为手握兵权的总司令，在独立战争胜利后，主动把军权交还给国会；作为美国历史上第一个也是最后一个全票当选的总统，在行将结束第二届总统任期之际，郑重向全国人民表明退休还乡的愿望，开创了美国总统任期不超过两届的先例。华盛顿有所为，美利坚民族得以独立；华盛顿有所不为，美利坚人民不受其害。正是出于这两个方面的原因，才使他成为合众国的father。father这个词，除“父亲”外，还有“创立者”和“缔造者”之意。过去我们都称华盛顿为美国的“国父”，其实是不准确的，也不符合事实。把“合众国的缔造者”（或“创立者”）理解为“国父”，是一种典型的帝制思维和专制思维（称皇帝为“君父”）。华盛顿却并不认为他是美利坚人民的父亲，而只认为自己是人民的儿子。

作为合众国的缔造者，华盛顿其实是一个很平常甚至还有点平庸的人。他在青年时代既没有“彼可取而代之”的念头，也没有“问茫茫大地谁主沉浮”的气概，最大的愿望不过是拥有更多的土地，在英国殖民常备军谋个一官半职。如果不是风云际会时势造英雄，他也许会在他弗吉尼亚的农场里了此一生。他的智力并无多少超人之处，形象也没有

什么特殊魅力。他文笔流畅但缺乏文采，待人诚恳但刻板冷淡，和他共进晚餐竟如“葬礼般的肃穆”。历史和人民选中了他，主要因于他的人品。他的诚信无懈可击，他的公正自始至终，他的良心使他的决策丝毫不受个人利害、亲缘、好恶等因素的影响，何况他还有与诚信、公正和良心密切相连的另一种美德——审慎。这就使大家相信，把国家交给他是可以放心的。

但是，面对突如其来蜂拥而至的崇拜和荣誉，华盛顿感到诚惶诚恐并一再萌生退意。在交出了手中的“克敌制胜之剑”，回到弗农山庄务农后，他非常不愿意重入政坛。这种想法使他在1789接受总统职位时，竟然抱着像“一个死刑犯步入刑场”一样的心情。这次制宪会议，他原本也是不想参加的。只是在各方的一再请求下，他才同意作为弗吉尼亚代表勉为其难。这是他在会上三缄其口的深层原因。当然，作为主席，过多的表态会影响代表们的畅所欲言，人品高尚非常自律的华盛顿当然知道这一点。

不过这丝毫不意味着华盛顿在会上是无所作为的，更不意味着他对于这次会议来说是可有可无的。事实上在制宪会议之前，他就曾与“美国宪法之父”麦迪逊互通信息，共商建国制宪的大政方针。麦迪逊则把自己草拟的新制度大纲给华盛顿过目。因此有人认为新宪法和制宪会议实际上是华盛顿和麦迪逊密谋的产物。华盛顿虽然并不愿意亲自出席会议，但一旦参加，则投之以全身心。何况如果没有他作为美利坚民族团结的象征坐在会场，这次会议弄不好真会一哄而散。相反，由于他的出席并担任主席，制宪会议的目的便和美国革命的主题联系起来了。这是会议的精神基础。在后面的描述中我们将看到，正是因为有这样一个基础，那一轮红日才终于能够喷薄而出。

一、始作俑者

5月29日，会议进入实质性阶段。

揭开会议主题的，是弗吉尼亚代表爱德蒙·伦道夫。这并不奇怪，因为这次会议原本就是弗吉尼亚倡议召开的。弗吉尼亚是北美第一个英属殖民地，建立于1607年。1776年6月29日，即《独立宣言》发表前三天，弗吉尼亚通过了自己的宪法，并依法成立了自己的政府，是较早成为“主权、独立、自由之邦”的殖民地之一。在当时美国的13个邦当中，弗吉尼亚是历史最久、人口最多的一个（土地面积则居第二），在美利坚合众国从无到有的过程中，一直起着举足轻重的作用，其他12个邦也习惯于凡事都由弗吉尼亚人牵头。第一届“大陆会议”选举的主席佩顿·伦道夫，第二届“大陆会议”选举的总司令乔治·华盛顿和《独立宣言》起草委员会主席托马斯·杰斐逊都是弗吉尼亚人。在第二届“大陆会议”上提出著名“３项建议”的理查德·亨利·李，也是弗吉尼亚人。理查德·亨利·李的３项建议是：一、起草宣言，宣布独立；二、起草条例，建立邦联；三、委派代表，联合法国、西班牙共同对付英国。可见美国的独立和建国，弗吉尼亚人功不可没。不过有趣的是，牵头联合13个北美殖民地的是弗吉尼亚，后来领导分裂联邦的也是弗吉尼亚，而1861年南北战争中的南军总司令罗伯特·爱德华·李，便正是理查德·亨利·李的孙子。顺便说一句，后来在弗吉尼亚讨论批准联邦宪法的大会上，这位理查德·亨利·李也是反对派领袖之一。

爱德蒙·伦道夫则是第一届“大陆会议”主席佩顿·伦道夫的侄子。他作为弗吉尼亚行政长官率团参加制宪会议时，年方34岁，可谓风华正茂。他也是一个“帅哥”，身材高大，相貌英俊，声音洪亮，极具人格魅力。事实上弗吉尼亚代表团也是人数众多（仅次于宾夕法尼亚），阵容强大（均为一时之选）。而且，7人之中，除乔治·韦思提前离会，约翰·布莱尔从不发言，詹姆斯·麦克朗插不上手外，其余4人在制宪和建国的过程中都作用极大。乔治·华盛顿就不用说了。36岁的詹姆斯·麦迪逊是“美国宪法之父”，62岁的乔治·梅森则是“权利法案之父”。没有麦迪逊，美国宪法难诞生；没有梅森，美国宪法不完善。正是麦迪逊和梅森的“窝里斗”（一位弗吉尼亚代表反对另一位弗吉尼亚代表），宪法才达到了一个理想的状态——人民对政府既授权，又限政。至于爱德蒙·伦道夫，他在制宪会议上扮演的角色颇具戏剧性。揭开会议主

题，最早提出制宪方案的是他，最后拒绝在宪法草案上签字的也是他（另外两个是梅森和格里）。不过伦道夫虽然拒绝在宪法草案上签字，后来却又在代表大会上给予反对派领袖帕特里克·亨利当头一棒，促成了宪法在弗吉尼亚的批准。

好了，现在我们知道，宾夕法尼亚和弗吉尼亚这两个代表团各有“四大天王”。宾夕法尼亚这边有本杰明·富兰克林。余则罗伯特·莫里斯、詹姆斯·威尔逊、古文诺·莫里斯。弗吉尼亚这边有乔治·华盛顿。余则詹姆斯·麦迪逊、乔治·梅森、爱德蒙·伦道夫。宾夕法尼亚代表团8人，在《独立宣言》上签字的就有4人（本杰明·富兰克林，罗伯特·莫里斯，詹姆斯·威尔逊，乔治·克莱默），后来又贡献了 1 位最高法院大法官（詹姆斯·威尔逊）。弗吉尼亚代表团7人，在《独立宣言》上签字的只有1人（乔治·韦思），但后来贡献了两位总统（乔治·华盛顿和詹姆斯·麦迪逊），爱德蒙·伦道夫则担任了第一任联邦检察总长。两个代表团的分量可谓旗鼓相当。

弗吉尼亚代表团人数多，阵容强，来得早（5月25日前全部到齐），因为他们是会议的发起人。1786年9月，在一次有5个邦代表出席的协调会上，麦迪逊和纽约的汉密尔顿就提出过建议，倡议召开修订《邦联条例》的会议。同年10月16日，弗吉尼亚参众两院召开联席会议，通过了发起这次会议的提案，邦联议会则在次年（1787年）2月21日做出相应决议。所以弗吉尼亚人是有心于此，有备而来。由他们的代表团团长爱德蒙·伦道夫首先提出其实是麦迪逊起草的修约方案，那是理所当然。他们是始作俑者嘛！

不过弗吉尼亚倡议召开的这次会议却并不好开。因为这次会议既没有名分（或者说并非名正言顺），又没有经费，还不知道究竟有没有前途。不错，邦联议会是有决议，各邦对代表团也有授权。但谁也没有说要他们制定宪法。想想也是。制宪，照理说应该是邦联议会的事。邦联议会和各邦议会的意思，也只是觉得《邦联条例》确实有些问题，因此同意13个邦都派出代表，坐在一起议一议，看看有什么办法没有。显然，所谓“制宪会议”，原本只是个“研讨会”。难怪会议纪律那么差了。有的迟到，有的早退，还有人出出进进，一会儿来一会儿不来。

代表们自己也信心不足疑神疑鬼。5月28日，会议刚刚开始，马萨诸塞代表鲁弗斯·金就提出，反对将每一项表决的结果都记录在案。因为会议过程中改变观点是常有的事，一旦这些证据公之于众，会议就会显

得矛盾百出。弗吉尼亚代表梅森附议。他认为这些记录留在会上，会妨碍已被说服的代表改变观点；公布出去，又会授人以柄，被反对派加以利用。南卡罗来纳代表巴特勒想得更周到，提议禁止代表随意对外公布会议内容。最后大会通过决议：未经许可，会议当中的任何发言都不得付印，不得发表，不得传播。

于是，在1787年那个闷热的夏天，代表们便只好穿着呢绒燕尾服，衣冠楚楚地坐在门窗紧闭的屋子里开秘密会议。这说明什么呢？说明几乎人人都不愿意外面知道自己在会上说了些什么。而且，他们既对会外的人信不过，也对会内的人不放心。因此，借用尹宣先生（他是麦迪逊《辩论：美国制宪会议记录》一书译者）的话说，他们“宁可汗流浃背，唯恐隔墙有耳”。具有“伟大历史意义”的制宪会议，竟然开得神秘兮兮，甚至鬼鬼祟祟。

代表们的担心不是没有道理的。果然，弗吉尼亚的方案一提出，反对和怀疑的意见就冒了出来。因为谁都看得出，麦迪逊、伦道夫他们的方案，名义上是要修订《邦联条例》，实际上是要用他们另外拟定的《联邦条例》（其实就是《联邦宪法》）取代原来的《邦联条例》，用按照新《条例》组建的新政府取代原来的邦联议会，将13个主权独立的邦及其联合体改造为“一个主权，一部宪法，一个政府”的统一的国家。也就是说，他们要制宪和建国。

这当然是开不得玩笑的事，大家也都有些无从下手的感觉。想事周到的南卡罗来纳代表巴特勒却敏感地意识到，弗吉尼亚方案虽然千头万绪，核心和前提则只有一个，那就是要建立由立法、行政和司法部门组成的“全国最高政府”（NationalSupremeGovernment）。这其实也是制宪会议的初衷。这一点如果通不过，其他也就免谈。因此他提议，首先讨论这个问题。至于他自己，原本是反对集权的，因此也不赞成扩大邦联议会的权力。但弗吉尼亚方案既然主张“三权分立”，把权力分割到不同部门，他也就乐观其成。

和这位巴特勒先生来自同一个邦（南卡罗来纳）的两位平克尼代表却有疑问。30岁的查尔斯·平克尼先生很想弄明白，伦道夫先生的意思是不是要完全废除各邦政府；41岁的科兹沃斯·平克尼将军则怀疑，本次会议究竟有没有权力撇开《邦联条例》另起炉灶。后一个问题一时无人应答，伦道夫对前一个问题的回答也很含糊其辞。他说他的发言不过抛砖引玉，具体的主张希望大家讨论。反倒是宾夕法尼亚的古文诺·莫里斯作了解释。古文诺·莫里斯说，“全国最高政府”就是具有完整和

强制性运作功能的机构，而不是仅仅出于良好愿望的契约性结盟。他认为，在所有的政治实体中，都必须有一个最高权力，而且也只能有一个。因此，在美利坚合众国，最高权力应该掌握在全国政府而不是各邦政府手中。这一席发言意义重大，因为它确立了合众国主权的独立性和崇高性原则。

乔治·梅森（宾夕法尼亚）赞成这个意见，康涅狄格的罗杰·谢尔曼反对，特拉华代表里德则提出一个通融办法，把“全国最高政府”改为“更为有效的政府”。可见大家都对邦联议会的软弱不满，又对未来的那个政府心存疑虑。可惜里德先生的提议没有被通过。因为什么叫“更为有效的”，实在是说不清楚。于是，由南卡罗来纳的巴特勒提议，会议进行表决并通过决议：应该建立一个由最高立法、行政和司法部门组成的全国政府。

这是制宪会议做出的第一个政治决议，会议也因此而迈出了坚实的一步。应该承认，这一步迈得还是蛮踏实的。因为在场的8个邦有6个赞成，纽约代表团赞成反对各半（汉密尔顿赞成，罗伯特·雅茨反对），只有康涅狄格投了反对票。5月30日这天，康涅狄格代表团只有两位代表——老革命罗杰·谢尔曼和政治家奥立维·艾尔斯沃斯（他们的第三位代表威廉·萨缪尔·约翰逊要到6月2日才来）。这说明谢尔曼和艾尔斯沃斯都投了反对票。我强调这一点，是因为这两位先生在制宪会议上的作用极其重要，因此提请读者予以注意。

不过，古文诺·莫里斯提出的“联邦主权独立性和崇高性原则”虽然得到了支持，但这个原则如何通过具体的政府设计来体现，大家心里还是没有数。因此，等到代表们逐一讨论伦道夫方案的具体条款时，这才发现，原来表面一致的背后是巨大的分歧。而且，分歧之大，可谓南辕北辙。或者说，猴吃麻花——满拧。

二、麻烦与问题

为了弄清问题，我们还得把美国的情况再说一下。

我们知道，美国的政治体制是很有些与众不同的。直到现在，她也不是一个像我们这样全国一体、地方服从中央的国家。召开制宪会议的时候就更不是。那时的“美利坚合众国”，甚至不是“1个”国家，而是13个“半国家”的联合体，即“邦联”。她是由这些各自独立的“半国家”通过契约联合起来的。这个联合体虽然后来由邦联变成了联邦，但“联合”的概念没有变，联合的方式（通过契约）也没有变，只不过那“契约”由《邦联条例》变成了《联邦宪法》而已。而且，正因为她是一个联合体，所以美国人从不称其为“美国”。要简称，也称作“合众国”或“联邦”（US），比如联邦政府、联邦法院、联邦调查局。

何况制宪会议时的美利坚合众国连“联邦”都不是，只是“邦联”，即13个“盟邦”的联合体（联盟）。她当然也没有什么“全国政府”或“中央政府”，只有一个从根本就没有立法权的“大陆会议”演变而来的“邦联议会”，其实仍然不过是政治协商会议。这个议会是没有什么权威的，大体上是有事就坐在一起开会，开完各自回家。议会的决议，各邦想执行就执行，不想执行就不执行。麦迪逊在6月19日的会议上就举了一个“声名狼藉”的例子——新泽西议会通过了一项立法，断然拒绝邦联议会摊派款项的决议，并且告诉他们派到邦联议会的代表，连反对票也不用投，干脆让所有的法案都不能通过。麦迪逊拿新泽西说事，当然是因为新泽西带头反对《弗吉尼亚方案》（这个我们以后还要再说）。因此，当康涅狄格也唱起反调时，麦迪逊在6月30日的发言中又举了个康涅狄格的例子。康涅狄格不但和新泽西一样，断然拒绝邦联议会的决议，还把一份表决名单交给邦联议会，明摆着是和邦联叫板。麦迪逊批评新泽西和康涅狄格，当然有他的原因。但不管怎么说，他说的是事实。

这当然不行。邦联如此不像国家，议会如此没有威望，不成体统倒在其次，没人负责却是麻烦。比如国家债务的偿还，就是一个问题。我们知道，打仗是要花钱的，独立战争也一样。在独立战争期间，为了筹措战争费用，邦联议会曾经发行过债券。这个照理说应该算是“国债”，而且仗一打完就该连本带息还给大家。可是据汉密尔顿的报告，

战争结束时，未还的债务竟达7600多万美元之巨。数额巨大倒也罢了，麻烦的是根本就找不到负责还贷的人。因为根据《邦联条例》，所谓“合众国中央政府”，只有一个一院制的立法机关，没有执行机关，也没有司法机关。这个根本算不上是“中央政府”的中央政府，既无权对商务活动进行约束，也无权向全国各地直接征税。要让这个“政府”来支付债券持有人的本息，那可真是“要钱没有，要命也没有”，因为邦联议会的那些议员谁也不代表中央和国家。

这个麻烦很是不小，因为那些债主并不是什么省油的灯，其中甚至有一些是独立战争时期的高级军官。在这些人看来，自己为民流血为国捐躯，却不能按时足额领到军饷补贴，已是不公。如果国家连欠下的债都不还，那可真是天理难容。对于这一点，其实就连他们的总司令华盛顿都有意见。制宪会议之前，华盛顿就曾写信给朋友，抱怨说自己不得不打对折出售国会给他的证券，借以清偿自己的债务。即便如此，华盛顿的手里，仍拥有超过7566美元的邦联债券。

独立战争时期的亚历山大汉密尔顿

华盛顿可以牺牲自己顾全大局，不等于其他人都心甘情愿做这样的亏本生意。那些不愿意鸡飞蛋打，眼睁睁看着手中巨额债券化为乌有的债主，很快就组成了一个被麦迪逊称为债权人集团的利益共同体。这个利益集团清醒地意识到，致使他们的私人财产无法得到保障的关键，就在于没有一个强大的中央政府。而要建立一个强大的中央政府，就必须废除《邦联条例》，另立宪法。他们当中的那些退伍军官甚至发起了一个名叫辛辛那提社的组织，扬言如果不尽快改制，则将发动一次武力革命，把所有的邦组成一个以华盛顿将军为首的、拥有王权和一切特权的新国家，一个债权人的王国。

其实，不但债权人有这样的要求，债务人也有。因为为了偿还公债，一些邦不得不将负担转嫁给本邦公民（比如用他们的土地来抵押债务），从而使更多公民成为债务者。发生在马萨诸塞的谢斯起义，以及新罕布什尔、罗德岛以及北部各邦的暴动，就是绝望的债务者的反抗。

可见，仅仅一个国债问题，就要逼出一个全国最高政府来，何况邦联的现状还有那么多的不能令人满意。谢斯起义后，马萨诸塞曾向邦联求援，国会却迟迟不能做出反应。当然没有办法的。邦联议会是那样的软弱无能，没有威望，以至于它1785年的主席约翰汉考克竟然不屑

于到纽约去主持工作，而1786年的主席戴维拉姆齐则不得不亲自给一些邦的首脑写信，恳请他们尽快派代表来参加会议。因为到开会时，13个邦竟然只来了7个邦的代表。戴维拉姆齐警告说，如果各邦继续对议会持蔑视态度，我们的邦联就会被扼杀，随之而来的将是无政府状态和无休止的内战，直到有一天，一个未来的恺撒大帝把我们的自由掠夺一空，或者我们自己沦为欧洲政治的玩物！

1789年的纽约华尔街，街尾是当时那儿最漂亮的教堂特尼提教堂

邦联议会这个维持会，还能维持下去吗?

所以，制宪会议没开两天，就通过了建立全国最高政府的决议，显然不是没有原因的。问题是，这样一来，动作就大了。

我们知道，建立一个全国最高政府，就意味着建立一个最高权力中心。根据本次会议5月30日的决议，这个权力中心应该是三权分立的。因此，就必须有一个最高立法机构，一个最高行政机构，还要有一个最高司法机构。这就和《邦联条例》相抵触。《邦联条例》是禁止设立法庭的，也是不设行政长官的。为什么呢？因为邦联不过是独立各邦出于良好愿望的契约性联盟。相互之间，讲的是诚信和自愿。如果有纠纷，也只能仲裁，不能审判。这是邦联不设法庭的道理。同样，盟邦之间，邦邦平等，顶多有盟主，不能有君主。这是邦联不设行政长官的道理。邦联议会虽然有主席，但那是维持秩序的，不是国家元首。因为美利坚合众国是13个邦的邦联，不是合为一体的一个国家，又哪来的元首？显然，要解决最高行政机构和最高司法机构这两个问题，都必须从根本上改变政治体制，不能再维持邦联制度。这可不是对《邦联条例》修修补补就能奏效的。

建立最高立法机构也如此。

最高立法机构表面上看问题不大，扩大邦联议会的权力或提升其地位即可。但具体操作起来，却问题多多。比方说，这个最高立法机构应该实行一院制还是两院制，就是个问题。当时的13个邦，有12个是实行两院制的，只有宾夕法尼亚是一院制。实行两院制的虽然是多数，邦联议会却又是一院。所以，如果继续实行一院制，则全国和地方不统一；如果改行两院制，就要对邦联议会动手术。这就是一个麻烦。

更麻烦的是，邦联议会的决议对各邦其实没有约束力。这就和最高立法机构的要求相去甚远。为什么没有约束力呢？因为邦联议会是根据《邦联条例》建立的，而《邦联条例》又是由没有立法权的大陆会议制定的。它不像许多邦的宪法那样经过了批准与授权，因此它并不高于各邦的宪法。《邦联条例》不高于各邦宪法，依据《邦联条例》建立的邦联议会也就无法高于各邦议会。显然，要使新的议会成为最高立法机构，就必须有一个新的、高于各邦宪法的条例。这个条例既然是比各邦宪法还要高的，那它就不能再是什么条例，而只能是宪法——《美利坚合众国宪法》。

第二次大陆会议投票决定宣布独立。这是18世纪英国画家罗伯特派恩的作品

实际上，只要是建立全国最高政府，无论是建立最高立法机构，还是建立最高行政机构和最高司法机构，都需要一部宪法，一部能够代表人民授权的最高法。我们知道，获得最高权力有各种办法，比如宫廷政变和武装斗争。前者可谓巧取，后者可谓豪夺。不过费城会议的代表们好像都没有这个意思。他们要解决的问题也不是夺权，而是授权。即便要夺权，也只是夺各邦之权授之于全国最高政府。这就不能靠战争或政变，只能靠立法，尽管后来有人（比如史学家约翰伯吉斯和布鲁斯阿克曼）讽刺说，费城会议代表们的行动如果出于朱利叶斯或拿破仑之手，他们一定会宣布政变；而所谓制宪云云，则不过是不允许我们将其看作一场反革命武装政变而已（请参看卢周来《关于美国宪法的神话与真相》一文）。但不管怎么说，要用新的全国政府取代旧的邦联议会，就非重新立法不可。

因此，当本次会议迈出了应该建立全国最高政府这一步后，它就不能不再迈出第二步——把自己从修订条例的会议变成制宪会议。

问题是，它有权这样做吗？

三、摸石头过河

费城会议是否有权撇开《邦联条例》另立宪法的问题，其实在会议一开始（5月30日）就有人提出过了。前面我们已经讲到，南卡罗来纳的科兹沃斯·平克尼将军就提出了这个问题。另外，马萨诸塞的艾尔布里奇·格里先生也有同样的疑惑。

不过，这个问题在5月30日那天并没有引起反响，一直要到9天以后才有人旧话重提，而且争论激烈。这是很奇怪的。因为在我们中国人看来，名不正则言不顺。费城会议连自己的任务和权限是修约（修订《邦联条例》）还是制宪（制定《联邦宪法》）都搞不清楚，怎么还能把会开起来?

这里面又有好几个原因。

首先，对于会议的性质和职责虽然有人存疑，但有一点是大家都不怀疑的，那就是邦联的现状不佳，邦联的前途堪忧，目前这种近似于无政府的状态再也不能继续下去了。这就要开会，也要对《邦联条例》甚至对“邦联体制”动手术。对此，代表们均无异议。只不过大家还不清楚，这个手术到底会动多大，这次会议也到底会走多远。这一点，不要说代表们不清楚，就连会议的发起人和方案的始作俑者，比如麦迪逊、伦道夫，也不十分清楚。麦迪逊在5月31日的会议上说，他来开会之前，曾经有一个强烈的愿望，主张一一列举新政府的各项必要权力和这些权力的具体定义，却也怀疑这种做法是否切实可行。现在他的愿望依然存在，怀疑则有增无减。他的观点最终会走向哪里，他自己也说不清。但有一点却可以肯定，那就是：只要能够为整个社会构建一个新的政府框架，也只要这个政府是能够为人民提供安全、自由和幸福的，那么，对于任何具有奠基性意义的意见，他都不会退缩。

这大约也是大多数代表的立场了。因此，他们心照不宣地决定暂时“不争论”，即不争论会议的性质和职责，先把会开起来，走一步看一步，摸石头过河。如果最后只不过是修约，最好；如果硬要制宪，再说。反正制宪也好修约也好，都得先开会。如果一开始就要“正名”，那就什么事情也做不成了。

现在想来，美国人民真的要庆幸他们的建国领袖都是些务实的人，不是书呆子。因为这些人不但没有坚持“必也正名乎”，而且采取了一系列务实的做法。比方说，为了提高效率，先讨论大家感兴趣或者有可能取得共识的问题。讨论够了，就表决。成熟一个表决一个。如果不能取得共识，就先搁置起来，以后再说；而一旦取得共识，则表决存档，并作为下次讨论的先决前提。也就是说，摸到了石头，就跨过去；碰到了暗礁，就绕着走。先易后难，先求同后存异，一步步朝着预定的目标前进。

这样做的好处是显而易见的。首先，它避免了因为分歧太大而分崩离析，或因问题太难而无法进行。比如会议是否有权另起炉灶，是一个难题，大家就不发言，先挂起来；建立全国最高政府，大家都有共识，就进行表决，先定下来。这样，随着会议的进行，总归会不断有决议产生。这些决议慢慢积累起来，就形成了宪法的框架。等到有人再来反对时，则木已成舟，大多数人都不愿意前功尽弃。即便有所不满，也同意妥协，以免功亏一篑。这种做法，你说它是政治智慧也可，说它是无可奈何也行，甚至说它是“阴谋诡计”都成立（确有部分学者持此一说）。但在我看来这无关紧要，重要的是他们把会开起来了，而且最后还把宪法制定了出来。

这里面无疑有着麦迪逊的功劳。詹姆斯·麦迪逊，弗吉尼亚人，祖先是木匠，父亲是地主，自己则毕业于新泽西学院（即今普林斯顿大学），后来又自学法律。他身材矮小（1.6米），体质瘦弱（47公斤），虽有民兵上校军衔却并无作战能力和功绩。上帝赐予他的，似乎只是非凡的智慧，这使他在政治领域长袖善舞游刃有余。在美国的建国史上，先后有过三次大分化，麦迪逊每次都站在了胜利者一边。第一次是独立战争时期，美利坚民族面临生死抉择。联合殖民地的领袖们一派主战，一派主和。最后主战派胜，主和派淡出政治舞台，麦迪逊是主战派。第二次是制宪会议前后，13个邦走到十字街头。邦联领袖们一派主张联合，一派主张分治。最后主张联合者胜，主张分治的淡出政治舞台，麦迪逊主张联合。第三次是华盛顿执政期间，政府分裂为以杰斐逊为首的一派（后发展为民主共和党）和以汉密尔顿为首的一派（联邦党人），麦迪逊是杰斐逊的亲密战友。较量的结果，杰斐逊当选第三位总统，连任8年。麦迪逊作为杰斐逊的国务卿顺利接班，又连任8年，然后交班给自己的国务卿门罗，同样连任8年。联邦党人淡出政治舞台，只剩下一个约翰·马歇尔在最高法院孤军奋战。麦迪逊每次都站在“正确”的一边，这个人真是好生了得！

实际上，尽管出席费城会议时麦迪逊资历尚浅（时年36岁，弗吉尼亚议员），威望远不能和华盛顿、富兰克林他们相比，却是这个群英荟萃的会议的核心和灵魂，后来史学家甚至称他为联邦宪法之父。这说明麦迪逊必有过人之处。根据佐治亚代表威廉皮尔斯的《制宪会议代表性格描述》，我们发现他有三大优点：一、集政治家的深谋远虑和学问家的博闻强记于一身；二、熟悉法律和政治，对邦联的事务了如指掌；三、循循善诱，侃侃而谈，特别会说服别人。因此，他在制宪会议中总是处于引导地位，在辩论的任何关头，总是作为最了解情况的人走在前面。

托马斯菲杰逊，美国开国领袖之一，《独立宣言》的起草人

皮尔斯的说法并不夸张，麦迪逊确实是费城会议的掌舵人。他知道什么时候应该扬帆远出，什么时候应该躲避风浪。5月30日，会议刚刚做出应该建立一个由最高立法、行政、司法部门组成的全国政府的决议，代表们就因全国议会的席位问题产生严重分歧。麦迪逊提出，新的全国议会，不能再像《邦联条例》规定的那样，每邦 1 票表决权。这个提议得到宾夕法尼亚代表古文诺莫里斯的附议，特拉华代表团团长乔治里德却提出强烈抗议。里德说，特拉华代表团的使命，受到本邦议会授权的限制。特拉华议会的授权书说，该代表团不得同意改变每邦 1 票平等表决权的规则。这个授权，是在会议一开始时就宣读过的。如果一定要把这种改变确定下来，本代表团就只好退出会场，回特拉华去了。

这当然不行。尽管麦迪逊仍然坚持自己的观点，也相信这一改变终将实现，却认为应该照顾代表们的感情，不能刚一开会就把特拉华代表团弄得很尴尬。他建议暂缓讨论这个问题。会议同意了他的建议，改为讨论全国议会是否应该实行两院制。

这个提案在第二天很顺利地就通过了。这就形成了会议的第二个政治决议：全国议会应由两院组成。在后来的几天中，会议还通过了一系列决议，比方说，全国议会第一院（即众议院）议员由人民选举，第二院（即参议院）议员由各邦推选，邦联议会的立法权全部移交全国议会，全国议会对各邦无能为力的所有事务都有立法权，对各邦议会的违宪立法有否决权，等等。另外，会议还通过决议，设全国行政长官一人。该行政长官控制立法的复决，有权否决议会的立法，但议会两院可以分别以2/3的多数否决行政长官的否决。这些决议都是十分重要的。它们是与会代表合作的结果。

可惜，好景不长，仅仅才过了9天的“蜜月”，麦迪逊们的“石头”就摸不下去了。因为美国宪法这颗“太阳”固然在一点一点上升，笼罩在它头顶上的疑云也在一点一点积攒（这一点我们后面还要细说）。继特拉华代表团差一点就要退场之后，康涅狄格的罗杰·谢尔曼，马萨诸塞的艾尔斯沃斯·格里，南卡罗来纳的皮尔斯·巴特勒等人都提出了尖锐的意见。于是，到6月9日，就有人公开发难，不但指斥费城会议有“篡权”嫌疑，而且还提出了一个新的方案，和作为会议主流意见的《弗吉尼亚方案》分庭抗礼，震撼会议，影响深远。

这确实是一个可以和麦迪逊抗衡的人物。他的身材比麦迪逊还矮小（不到1.6米），年龄也只比麦迪逊大几岁（42岁）。他父亲是卖白铁工艺品的，自己则毕业于新泽西学院，和麦迪逊是校友，而且和麦迪逊一样精通法律。皮尔斯的《制宪会议代表性格描述》说他是“那种力量会溅到你身上，引起你好奇和吃惊的人物”。但是，他又是为人谦虚，做事低调，不喜欢抛头露面的人。这就决定了他不同凡响的风格。皮尔斯说：“他在选择切入辩论的时间和方式上，真是炉火纯青。不到把握主题，决不轻易开口。”然而他一旦脱颖而出，“人人都禁不住赞扬”。也就是说，他不是那种随便出手的人。但该出手时，一定出手。而且，他不出手则罢，一旦出手，便见血封喉。

这个人，就是新泽西代表威廉·佩特森。

四、该出手时就出手

佩特森在6月9日提出的第一个问题，仍然是会议是否有权制宪。

佩特森是5月25日到会的，以后一直参加会议，直到7月23日才离会，9月17日前又赶回来在宪法草案上签字。也就是说，当南卡罗来纳的科兹沃斯·平克尼将军5月30日提出，各邦的授权是否允许我们撇开《邦联条例》另立体制时，佩特森是在场的，却没有回应。因此，9天以后他才重提旧话，必有原因。

原因就在于小邦的存在受到了威胁。

前面说过，所谓“美利坚合众国”，是由13个具有“半国家”性质的邦联合而成的。这些邦来历不同，性质各异，互不相属，本无瓜葛。只是由于共同的利益（当时主要是为了从英国独立出来），这才走到一起，组成一个松散的联盟，即“美利坚邦联”。这一点，在《邦联条例》中讲得十分清楚，在伦道夫的方案和发言中也得到了重申——联合的目的，是为了“建立共同防务，保障公民自由，提供普遍福利”。其中，所谓“普遍福利”，又包括两个方面，即各邦相互之间的利益和所有邦共同的利益。也就是说，利益，是联合的基础。

因此，当弗吉尼亚提出进一步联合（或者说全面联合）的倡议时，各邦的反应是不一样的。有的积极响应（如宾夕法尼亚），有的审慎欢迎（这个较多），有的勉强同意（如纽约），有的坚决抵制（如罗德岛）。即便参加会议，也各自心怀鬼胎。大家都想从联合中得到更多的好处，却又担心自己的利益或权益遭受损失。这些利益和权益是并不一样的。比如马里兰坚持“小国寡民”的国家模式，新罕布什尔关心共和政体的道德问题，南卡罗来纳则希望保护和延续奴隶制度。这三个邦，一个在北（新罕布什尔），一个在南（南卡罗来纳），一个位于中部的战略要地（马里兰），各自在政治文化上存在着极大的差异，却都以这些独有的特点而自豪，担心其独特的政治实践可能会因所谓“全面联合”而丧失殆尽。

其他邦也都有各自的担忧和疑虑，整个会议上空可谓疑云重重。甚至就连始作俑者弗吉尼亚，其实也有担心。长期以来，弗吉尼亚一直以

南部联盟的领袖自居，因此最担心北方借新的全国最高政府损害南方的利益。比方说，应北方保护贸易论者的要求，提高南方货物的运费，使弗吉尼亚的经济利益被北方的商业邦所吞噬；或北方小邦在参议院联合起来通过条约损害南方，尤其是限制密西西比河的自由航行权，等等。

不过，弗吉尼亚人并不打算坐以待毙。他们的办法是先发制人，不但倡议召开制宪会议，而且提出了自己蓄谋已久的方案，试图造成先声夺人先入为主的态势。弗吉尼亚方案的用心是十分明显的，就是要控制立法权，确保自己的领袖地位。所以他们主张，第一，全国议会实行两院制。第二，两院议席都按人口比例产生。而且，最好是第一院（众议院）议员由选民直选，第二院（参议院）议员由第一院议员选举。

18世纪末，美国人建造自己的三帆快速战舰

这个方案显然有利于弗吉尼亚，因为弗吉尼亚是人口最多的一个邦（土地面积则排名第二）。按照这种选举办法，自然是弗吉尼亚选出的议员最多。宾夕法尼亚问题也不大，因为她的人口第二（土地面积第五）。北卡罗来纳人口和土地都位居第三，也没什么意见。意见最大的是那些小邦。首先是特拉华，次为新泽西，再次为康涅狄格和南卡罗来纳。为了让读者看得更清楚，我们不妨来为这13个邦做一个排行榜：

弗吉尼亚，人口最多，土地面积第二；

宾夕法尼亚，人口第二，土地面积第五；

北卡罗来纳，人口第三，土地面积第三；

马萨诸塞，人口第四，土地面积第九；

马里兰，人口第五，土地面积第七；

纽约，人口第六，土地面积第四；

南卡罗来纳，人口第七，土地面积第六；

康涅狄格，人口第八，土地面积第十一；

新泽西，人口第九，土地面积第十；

新罕布什尔，人口第十，土地面积第八；

佐治亚，人口第十一，土地面积第一；

罗德岛，人口第十二，土地面积第十三；

特拉华，人口第十三，土地面积第十二。

从这个排行榜不难看出，大邦大约有4个。它们从大到小依次是：弗吉尼亚、宾夕法尼亚、北卡罗来纳和马萨诸塞。这4个邦的人口加起来有140多万。小邦大约有5个。它们从小到大则依次是：特拉华、罗德岛、佐治亚、新罕布什尔和新泽西。这5个邦的人口加起来也不到40万。不到40万是个什么概念呢？就是说，这5个邦的人口加起来也抵不过弗吉尼亚。因为弗吉尼亚的人口在1787年至少也有54万（1780年53.8万，1790年74.8万）。这样算，还是因为加上了新泽西这个并不太小的邦。如果小邦也算4个，它们的总人口就只有24万，还不到弗吉尼亚的一半，只比4个大邦总人口的1/5多一点。

最小的两个邦是特拉华和罗德岛。它们两个，一个（特拉华）人口倒数第一，土地倒数第二；一个（罗德岛）土地倒数第一，人口倒数第二。根据1780年的粗略统计，特拉华人口4.5万，罗德岛人口5.3万，都不到弗吉尼亚（53.8万）的1/10。所以这两个邦疑心最重，警惕性最高。罗德岛干脆不派代表参加会议（批准宪法也最晚），特拉华则一开始就把丑话说在前头：如果一定要改变每邦1票的表决制度，兄弟我就不奉陪了！

特拉华的这种态度引起了强烈的不满。好几位代表都说，特拉华这样做有点过分，居然要撤走代表，还自认为有理。难道连把方案交给全体委员会和大会讨论一下都不行？特拉华代表团没有办法，因为会议刚刚开始时他们是比较孤立的。罗德岛不与会，新罕布什尔来不了，佐治亚不吱声，新泽西在等待，他们也只好暂时留下来继续参加讨论。

但是，到6月8日，特拉华代表刚宁·贝德福德终于忍无可忍，拍案而起，愤而抗言，指名道姓痛斥弗吉尼亚和宾夕法尼亚“兴妖作怪”。原因是《弗吉尼亚方案》中有这样的条款：全国议会有权否定各邦议会

的立法，如果他们认为这种立法违背了《联邦条例》（即讨论中的《联邦宪法》）或对外条约的话。对此，南卡罗来纳的查尔斯·平克尼、弗吉尼亚的麦迪逊和宾夕法尼亚的威尔逊表示赞成，北卡罗来纳的威廉森、马萨诸塞的格里和特拉华的迪金森反对。迪金森发言以后，贝德福德发难了。

贝德福德动情地说，说起这种否决权给各邦带来的危险，他不由得想起自己的邦是多么地弱小，别人只要高兴就可以随意损害，毫不留情。他说他发现，所有这一切的意图，就是要剥夺小邦的平等表决权。按照现在说的这种办法，特拉华在全国议会里只能占到1/99的席位，宾夕法尼亚和弗吉尼亚加起来则拥有全部议席的1/3。这里面难道没有利益的驱使和商业的竞争？因此，他愤怒地说：看来，宾夕法尼亚和弗吉尼亚就是希望创造这样一种体制——在这个体制中，这两个邦具有“巨大的、妖怪般的影响力”！

麦迪逊当然不能接受这样的指责。他反问自己在新泽西学院时的同学和室友贝德福德，你说不能按照人口比例分配席位，请问还有什么更有效的体制可以实行呢？如果不能更正现存制度的弊病，建立一个有效的全国政府，邦联就会解体。邦联一旦瓦解，什么事情都可能发生。到那个时候，小邦会尝到什么样的后果？在全国局面失控的前提下，与大邦为邻的小邦难道会感到更加安全？

这就带点恐吓的意思了。这种事，在6月5日的会议上威尔逊和平克尼已经干过一回。威尔逊说，希望全体委员会接受他的以下观点：多数邦按照更佳方案重新结盟的事业，不要被少数邦不替别人着想的自私行为拖累搞垮！可以建立这样一个原则：承认这是一个志愿者的联盟，然后开放门户，接纳一切同意新条例的邦。也就是说，谁不同意新条例，谁可以退出联邦。我们就要这样结盟，你们小邦爱来不来！

这种话，连麦迪逊私下里都认为是吓唬那些小邦的，只不过当时特拉华和新泽西都没有理睬而已。现在麦迪逊又来一次，佩特森就觉得不能不说话了。认真说来，新泽西人口有14万，不算很小。但它仍自认为是小邦（人口第九，土地面积第十），而且有意无意地以“第三世界领袖”自居。何况新泽西与特拉华比邻相依，都傍着大邦宾夕法尼亚，有一种唇亡齿寒的感情。为了这种感情，为了所有的小邦，也为了新泽西自己，佩特森必须“扬眉剑出鞘”。

一、修约还是制宪

18世纪末纽约的咖啡屋。在战争期间，纽约的商业区被毁坏，战后，纽约人重建家园，许多房屋拔地而起

6月9日，佩特森第一次发言。

佩特森不愧是律师出身，思路清晰，做事老到。他的发言，并不纠缠鸡毛蒜皮的细节，而是直击麦迪逊他们的要害——擅自制宪是否合法？佩特森指出，召开本次会议，是根据邦联议会的一项决议和各邦议会的授权，而邦联议会的决议和各邦的授权态度都很明确，就是修补和完善邦联。因此，《邦联条例》是本次会议全部议程的适当基础。我们应该恪守这种限度，否则我们的选民就会指责我们篡权。最后，佩特森义正词严地指出：美利坚人民正拭目以待，不容欺骗！

没有人正面回应佩特森的这一指责。他们只回答了他提出的其他问题。显然，麦迪逊们都不愿意在这个问题上和佩特森过招，而宁愿用实际的制宪行动来反击和抗衡。在那些主流派的控制和推进之下，会议甚至在6月13日提出了一个全体委员会报告。这份报告共19条，内容涉及立法、行政、司法诸方面，许多未来宪法的要点都得到了确立。尤其重要的是，这份报告提出，全国议会参众两院的席位分配，都将不再遵循《邦联条例》制定的原则（即每邦一票制）。一部基本符合麦迪逊、伦道夫他们愿望的新宪法，眼看就要出笼。

佩特森只好再次出手。6月14日，会议刚刚开始，佩特森便提出，有几个代表团，尤其是新泽西代表团，希望能多给一点时间，让他们认真考虑全体委员会的报告，以便整理出一份与此报告恰成对照的方案。于是伦道夫提议会议休会。这项提议得到佩特森的附议。佩特森也提出动议，把对全体委员会报告的讨论推迟到明天。这项动议同样得到伦道夫的附议。看来，交战双方都希望暂时休战，以便厉兵秣马，决一雌雄。

6月15日，一份由康涅狄格、纽约、新泽西和特拉华代表团（马里兰的路德马丁可能也参加了）协商制定的新方案（史称《新泽西方案》），由佩特森提交制宪会议。大会决定，将佩特森方案《新泽西

方案》提交全体委员会。同时，为了公平起见，另一方案即伦道夫方案《弗吉尼亚方案》也重新提交全体委员会。这个决定，对佩特森他们来说是不小的胜利。因为这等于废掉了麦迪逊他们好不容易才弄出来的那个《全体委员会报告》。会议又重新回到了起点，而且变成了两个方案的正面交锋。

于是，6月16日，另一位剑客兰欣便出手了。

兰欣是纽约代表团代表，而纽约则是罗德岛之外最反对这次会议的一个邦。如果说新泽西是第三世界（小邦）的领袖，那么，纽约便可以说是第二世界（中等邦）的野心家（人口第六，土地面积第四）。此刻，它正雄心勃勃地要当春秋五霸，因此对建立一个强有力的全国最高政府不感兴趣。1787年2月21日，邦联议会做出召开费城会议的决议，纽约迟至5月才勉强同意派代表参加。讨论是否建立全国最高政府时，纽约代表团赞成反对各半（汉密尔顿赞成，罗伯特雅茨反对），等于弃权。那还是因为兰欣没来。兰欣如果到会，纽约代表团投的，可就是反对票了。

33岁的兰欣是纽约邦首府奥本尼市的市长，也是坚持反对制宪的四大金刚之一（其余三个是纽约的雅茨、马里兰的路德马丁和弗朗西斯默塞）。但他不像雅茨那样不发言，只投反对票，他可是得理不饶人。在全体委员会讨论弗吉尼亚和新泽西两个方案时，他第一个发言，旗帜鲜明地支持佩特森。兰欣的理由很简单：本次会议根本就无权提出和讨论伦道夫那样的方案，而且这个方案也没有什么被采纳的可能。因为邦联议会的决议，各邦的授权，还有各邦议会派遣代表时的总体意向，都是修订《邦联条例》，不是制定《联邦宪法》。越过这个界限，就是越权。这既无必要，也不合适。如果纽约事先知道事情会弄成这样，就决不会如此合作，派什么代表团来开会！

佩特森和兰欣的发言当然还有其他内容，但仅此一拳，便已击中麦迪逊们的命门。实际上麦迪逊们最心虚的，就是制宪非法。于是宾夕法尼亚代表威尔逊便只好出来打圆场。他的说法是：本次会议确实没有被授权做出任何结论，但可以自由提出任何建议。这是聪明的辩护，也是软弱的辩护，因此兰欣轻而易举地就把他顶回去了。在6月20日的发言中，兰欣说：威尔逊先生说制宪会议只是推荐方案，高兴怎么推荐就怎么推荐，我不这么认为。这次会议如此受人敬重，不论采取什么行动，都会产生巨大影响。如果不成功，就会导致崩溃。这意思是说，制宪会议又不是学术研讨会，哪能爱怎么说就怎么说？

新泽西制宪代表威廉佩特森

在同一发言中，兰欣还驳斥了伦道夫的说法。伦道夫说，对当前危局的忧虑，压倒了对制宪会议是否得到足够授权的怀疑。对此，兰欣不以为然。他认为这种忧虑和这种怀疑至少是同等重要的。这当然无可辩驳。因为谁都知道用非法的手段来救亡，无异于饮鸩止渴，浇油救火。看来，无论威尔逊的推荐无须授权论，还是伦道夫的救亡压倒授权论，都缺乏说服力。

真正有理有力的，是汉密尔顿、麦迪逊和梅森所做的辩护。汉密尔顿虽然也是纽约代表团代表，却和兰欣、雅茨完全对立。他为制宪会议辩护的理论依据，可谓目的高于手段论。6月18日，汉密尔顿在发言中说，各邦派我们到这里来，是指望我们能把合众国带出困境。如果仅仅因为弄不清楚我们的权限，就死抱着不能挽救危机的方案不放，或者拒绝可以挽救危局的方案，那就是为手段而牺牲目的了。也就是说，各邦的授权固然重要，授权的目的却更重要（即立法精神比法律条文更重要）。这当然十分在理。

麦迪逊的反击则更为有力，而且抓住了要害。在6月19日的发言中麦迪逊说，有人（指佩特森）提出，邦联是经过一致同意建立起来的，也只有一致同意才能解散，他不知道这种说法在法理上有什么依据。因此他很想请教这位先生，你是把《邦联条例》看作契约呢，还是看作条约？如果看作契约（即国内全体公民的全民公约），那么，根据少数服从多数的国内法原则，多数完全可以废除旧的契约，签订新的契约，甚至为社会全体成员制定一部新的宪法。那样一来，新泽西的那位先生，恐怕就会不幸落入最后被承认的人群了。如果看作条约（即国与国之间的结盟），那么，根据自由结盟的国际法原则，任何一方如果违背任何一项条款，结盟便可视为解散，其他各方也就取得了自由，除非他们选择使用非常手段迫使违约的一方改正。可惜，《邦联条例》中没有可以动用武力迫使违规之邦就范的条款，而违背《邦联条例》的例子则不胜枚举，且行径恶劣。其中最声名狼藉的例子之一，就是新泽西的一项立法。根据这项立法，新泽西代表在邦联议会中的作用，似乎就是专门唱对台戏（请参看本书第二章第二节）。麦迪逊的意思也很清楚：你们不是口口声声要维护邦联吗？你们不是说《邦联条例》神圣不可侵犯，动都动不得吗？然而带头违背和破坏条例的恰恰就是你们！

佩特森当然无言以对，只有兰欣在6月20日重提会议无权制宪的旧话。于是梅森（弗吉尼亚）便不客气地说，没想到时至今日，居然还有人拿这种观点来胡搅蛮缠！老实说，本次会议到底是否有权制宪，认可之权，不在这里，而在人民。事实上，在国家出现危机的时候，只有突破授权才有出路。想当年，我们和英国谈判时，正是因为谈判代表大胆突破了邦联议会目光短浅的桎梏，才为国家赢得了体面和幸福的和平，也使自己成为比铜像还要经久的纪念碑。这意思也很清楚：制宪和独立一样，也是一次革命。革命不是请客吃饭，不能那么婆婆妈妈。什么授权不授权，在革命时期和紧要关头，授权也是可以突破的！

这种说法，佩特森、兰欣他们还同意吗？恐怕不会。

纽约制宪代表约翰兰欣

其实，这是一场没有结论的辩论。大会和委员会都没有对会议的性质问题进行表决。做结论的是会议的实践。随着会议朝既定目标前进，一个新的条例便逐渐浮出水面。当它最后终于成形时，谁都明白，这就是一部宪法。

至于授权问题，麦迪逊们采取了一个高明的（也可以说是狡猾的）策略——以人民的名义。《联邦宪法》的序言这样写道：

我们合众国人民，为建立更完善的联邦，树立正义，保障国内安宁，提供共同防务，促进公共福利，并使我们自己和后代得享自由带来的幸福，特为美利坚合众国制定本宪法。

而《邦联条例》的序言则是：

新罕布什尔、马萨诸塞湾、罗德岛及普罗维登斯种植地、康涅狄格、纽约、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华、马里兰、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳和佐治亚之邦联和永久联合条例。

这就很清楚了：《邦联条例》是各邦授权，《联邦宪法》却是人民授权。或者说，制定《邦联条例》的是13个邦，制定《联邦宪法》的是美利坚人民。这就从根本上颠覆了邦联和《邦联条例》的基础，用人民（people）这个既现实又抽象的政治群体作为新国家的奠基人和新政府的授权人，并以他们的名义实现了国家性质的转换。

二、谁来批准宪法

制定宪法的既然是人民，那么，有权批准宪法的当然也就同样只能是人民。这也是麦迪逊他们早就想好了的。在他们提出的《弗吉尼亚方案》中，就明确规定对《邦联条例》的修改意见（实为新的《联邦宪法》）应由人民代表大会（convention）批准。这个人民代表大会不是咱们的人大。它是专门为批准宪法（包括批准本邦宪法和联邦宪法）召开的，因此也可以译为制宪会议（本次费城会议的英文名称就是convention）。不过费城会议的代表是各邦议会任命的，将来批准宪法的convention，其代表则应由人民直接选举。会议的方式，可以是全国的代表集中起来开会，也可以是各邦代表大会分别讨论。总之，批准宪法的，是人民代表大会或各邦制宪会议，不是各邦的议会。

18、19世纪之交的美国新英格兰地区农场

这一提案同样遭到反对改变会议性质和反对建立全国政府的人的反对。6月5日，当会议讨论到这一条款时，康涅狄格的谢尔曼立即表示：这种由全民批准的程序没有必要。他的理由是：《邦联条例》已经规定，更改条例只要取得邦联议会和各邦议会批准就行，交由人民批准是多此一举。

这道理当然谁都明白。但问题是，麦迪逊他们的目的是制定宪法，而不是修改条例，岂能按照《条例》的规定去做？按照《条例》的规定，除非取得邦联大会同意，并在事后得到各邦议会确认，任何时候不得对《邦联条例》做任何修改。这其实等于说，《邦联条例》是不可修改的，更不用说重新制宪了。所以麦迪逊回应说，《邦联条例》在这方面本来就有问题，弄得许多邦的议会动不动就以不批准相要挟。马萨诸塞代表鲁弗斯金更是一语道破天机：各邦议会在批准过程中是权力的失去者，他们怎么会赞成？也就只好另想办法。

所谓另外的办法在后来的讨论中成熟了，这就是：将新宪法交给各邦代表大会，代表由各邦议会推荐，人民选举。那么，这和各邦议会批准又有什么不同呢？人民代表大会的代表是人民选举的，难道各邦议会的议员不是？当然也是。不过，邦议员虽然也由人民选举，邦议会却只代表各邦的利益，并不代表整个美利坚合众国，也不代表全体美

国人民。换句话说，制宪会议代表和参众两院议员，他的代表性是不一样的。各邦议员和各邦议会代表的是邦权，各邦代表和代表大会代表的是民权。所以，哪怕最后各邦选出的制宪会议代表就是他们参众两院的那些人，这会议也得叫制宪会议或代表大会，不能叫各邦议会。

看来，不但我们中国人重视“正名”，美国人也不马虎。不敢马虎的原因，是他们特别看重授权，尤其是立法的授权。在他们那里，授权人的地位，是要高于接受授权者的。在所有的授权人当中，又以人民的地位为最高。如果新宪法由各邦议会批准，就意味着各邦议会是授权人。这样一来，联邦宪法就无法高于各邦宪法，全国政府也无法高于各邦政府。因为各邦宪法和各邦政府都是人民授权的。人民授权各邦，各邦授权全国，如此说来，联邦宪法和全国政府岂不是变成“孙子”了？这当然和制宪的初衷相去甚远（关于这一点，麦迪逊在6月19日的发言中有所阐述）。显然，唯一的办法，就是新宪法和新政府都直接由人民授权，而且必须用“合众国人民”这样一个集体的名义。也就是说，未来的新宪法和新政府，只有当其授权人不但是人民而且是合众国人民时，才能高于各邦人民授权的邦宪法和邦政府。

这就必然要遭到极力维护各邦主权的那些“邦权主义者”的抵制。如果说，6月5日谢尔曼的话说得还算比较委婉（没有必要），那么，6月20日兰欣发言时就不很客气。兰欣先生的发言乃是基于这样一个前提，即各邦的存在是一个无法更改的事实。每个人都是生活在自己邦里，和自己的邦息息相关的。因此他认为，议员也好，代表也好，由各邦议会选举也好，由各邦人民选举也好，他们代表的东西不会有什么两样，这就是“一个由人民结合而成的拥有主权的邦”，而不是“散沙似的为数众多的个人”。也就是说，不要指望参加制宪会议的“人民代表”只代表民权，不代表邦权。他们同样是会维护邦权的。至于指望各邦“自愿放弃主权”，兰欣认为想都不要想！他不无讥讽地说（我相信他说这话时嘴角一定挂着冷笑）：“连指望１个邦放弃主权都不可能，何况13个！”

马里兰的路德·马丁也态度强硬旗帜鲜明。他说他宁可牺牲全国政府，也要保全各邦政府。马丁说，当年脱离英国时，美利坚人民原本是可以统一为一个国家的。但他们宁愿把自己建立为13个分开的主权，也不想融合为１个主权。因为他们把自己的生命、权利和安全，都寄托

给这些分开的主权了。他们理所当然地要依靠这些主权。这意思也很清楚：你们不是讲民权吗？那我告诉你们——邦权即民权！

6月20日的辩论除梅森说了句“认可之权，不在这里，而在人民”外，并未交锋。交锋主要是在7月23日。在讨论宪法批准方式时，康涅狄格的艾尔斯沃斯提议将新宪法交给邦议会批准。新泽西的佩特森附议，梅森和伦道夫反对。梅森说，把新宪法交给人民这个权威，是所有主张中最重要和最基本的要求之一。各邦议会无权批准这部宪法。因为议会是宪法的产物，岂有反过来批准宪法之理？如果今天的议会有权批准，那么明天的议会就有权否定。这样一来，岂非置全国政府于脆弱动摇之基础，不得不听命于各邦之立法？何况不少邦的宪法本身就没有通过人民批准，这些邦的政府也没有得到明确的、无可置疑的授权。他们的宪法和政府，是建立在假设的授权基础之上的。这意思等于说，邦宪法和邦政府的合法性本来就有问题，如果再由邦议会批准新宪法，岂非双重的“不合法”？

接着，伦道夫又补充说，难怪在某些邦里，习惯法要高于《邦联条例》了。因为《邦联条例》只得到各邦议会批准，没有得到人民这个最高权威批准么！因此，“只有直接诉诸人民，才能解决问题”。

这一回轮到反对派理屈词穷了。他们也作了反驳，但显然没有什么说服力。格里（马萨诸塞）的观点是：如果诉诸人民，结果就会一团混乱，因为人民在任何事情上都无法达成一致。艾尔斯沃斯则说，过去，邦联议会向谁申请权力呢？是向各邦议会，不是向人民。何况《邦联条例》也有规定，只要各邦议会授权，就可以修改条款，我们何必另搞一套呢？

艾尔斯沃斯的这个说法被古文诺·莫里斯称之为“一个没有前提的推理”。因为今天的这个制宪会议，当年的邦联根本就没有料到。而且，古文诺·莫里斯和戈汉姆（马萨诸塞）都指出了极为关键的一点：按照《邦联条例》，任何一丁点修改都必须13个邦的一致同意。此言一出，众人缄口。因为谁都知道，罗德岛至今不肯派代表参加。如果按《邦联条例》来设计宪法批准程序，等于不批准。于是，7月23日，大会以9邦赞成1邦（特拉华）反对的票数通过了麦迪逊他们主张的宪法批准方案。

批准的问题解决了，授权的问题也就迎刃而解。在8月6日的《详情委员会报告》（宪法初稿）中，授权制宪的已不再是13个邦，而是我们

新罕布什尔、马萨诸塞湾、罗德岛及普罗维登斯种植地、康涅狄格、纽约、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华、马里兰、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳和佐治亚的人民，即13个邦的人民。在这个表述中，既有人民，也有邦。民权与邦权之争，表面上看算是打了个平手。

参加制宪会议的代表签字

但最后的胜利却属于民权主义者。这个工作是在会议接近尾声时完成的。9月8日，会议经过书面投票，选出了一个五人委员会，负责校订已经通过的条款，形成文字风格和排列顺序，所以又叫文字排列与风格委员会。当选的五位委员是：约翰逊（康涅狄格）、汉密尔顿（纽约）、古文诺莫里斯（宾夕法尼亚）、麦迪逊（弗吉尼亚）、鲁弗斯金（马萨诸塞）。现在看来，这个委员会所做的工作，并不仅仅只是形成文字风格和排列顺序这样一种技术性处理。他们还在非常关键的地方做了手脚。我们知道，在9月10日第三阶段辩论小结（即《提交文字排列与风格委员会的辩论结果》）中，授权的也还是13个邦的人民。但到9月12日（即两天以后），在文字排列与风格委员会提交的报告（宪法成稿）中，13个邦的名字不见了，授权的变成了我们合众国人民。当然，不改是不行的。因为罗德岛及普罗维登斯种植地并没有派代表参加会议，岂能盗用其名义？只写12个邦的名字更不行。罗德岛本来就存有戒心。你把他的名字拿掉，他就更不肯或者更有理由不加入联邦（事实上罗德岛也是最后一个批准《联邦宪法》的邦）。所以，将13个邦的人民改成我们合众国人民，也可以视为一种具有政治智慧的技术性处理。

但这样一来，就不仅是移花接木，而且是偷天换日了。因为授权的如果是13个邦的人民，则美利坚合众国仍可视为邦联。现在，授权的是合众国人民了，这就意味着国家的体制，已经发生了重大变化。

这当然不会不引起争议，只不过争论发生在他们做手脚之前。事实上，在权力基础和国家体制这两个问题上，双方的争论都十分激烈。争论的焦点不但在于权力的基础究竟是邦权还是民权，也在国家的体制应该是共和国联盟还是单一共和国。或者说，是邦联（confederation）、联邦（union），还是单一制民族国家（nation）。

三、合众国向何处去

前面说过，所谓“合众国”（UnitedStates），可以是邦联（confederation），也可以是联邦（union）。邦联和联邦是不同的。邦联是两个或两个以上国家的联合体。邦联成员国保留主权，但在军事、外交等方面采取一致行动。联邦则是由若干个具有国家性质的行政区域（邦或州）联合而成的统一国家。它的特点，是全国有统一宪法和最高政府，各行政区域也有自己的宪法和政府。前一条，把联邦和邦联区别开来。后一条，把联邦和单一制民族国家（nation）区别开来。也就是说，单一制民族国家各行政区域（省、市、县）没有区域宪法和依据区域宪法设立的政府，邦联则没有统一宪法和最高政府，唯独联邦都有。另外，邦联的成员（国家）拥有完全独立的主权，民族国家各行政区域（省、市、县）完全没有主权，而联邦制度中的邦或州则既有主权，又部分交出主权，可以说拥有“半主权”。

这样看来，1787年以前的美利坚合众国，就有点不三不四，非驴非马。她固然不是联邦，更不是单一制民族国家，却也不是严格意义上的邦联。因为她的成员并不是真正拥有完全独立主权的国家，而是具有“半国家”性质的邦。这些邦是“联合独立”（即“联合建国”）的，连自己也说不清到底算不算主权国家。所以，这个联合体不变不行。当然，变，也有两种变法。一是13个邦完全独立，各自建国。建国之后，愿意联合，就组成邦联；不愿意联合，就各自散伙。或者愿意联合的就联合，不想联合的就不联合，也可以三三两两地联合成好几个邦联（南北战争时南方各州就搞了这样一个“邦联”）。另一种变法，则是13个邦完全放弃主权，组成一个统一共和国，即变成“一个主权，一部宪法，一个政府”的单一制民族国家（nation）。麦迪逊、伦道夫、汉密尔顿他们最早的想法，就是后一种。

所以，费城会议一开始，他们就把“全国最高政府”的口号提出来了。从理论上讲，这当然没有什么问题。谁都知道，邦联的情况不佳，就因为没有这样一个政府。所以这一提案在会议一开始便以6邦赞成（马萨诸塞、宾夕法尼亚、特拉华、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳）、1邦反对（康涅狄格）、1邦弃权（纽约代表团赞成反对各半）通过，成为制宪会议的第一个政治决议。

不过，虽然大多数人都赞成建立一个"全国最高政府"，但这个政府应该怎么建，大家心里都没有底，具体的方案也众说纷纭。比如全国议会，有主张两院的，也有主张一院的；行政长官，有主张一人的，也有主张多人的；最高法院的下级法院，有主张设立的，也有主张不设的。至于议员、总统、法官的任期、报酬、产生方式，等等，更是难以统一。这些想法如此同床异梦，甚至背道而驰，又公说公有理，婆说婆有理，会议也就从原来设想的百米赛变成了中长跑，最后又变成了马拉松。于是，随着讨论的深入，代表们发现，建立全国最高政府这件事，远没有想象中的那么简单。就连特拉华代表团团长里德都认为仅仅改良邦联体制已无济于事。里德在6月6日的发言中说，对旧邦联体制作些修修补补，不过是在旧袍子外面套新衣服。邦联本来就是建立在一些临时性原则基础之上的，不可能持久，也没法修补。唯一的出路，是在新基础上建立一个好政府。这也是大多数代表的共识。看来，这次会议的任务不但要由修约变成制宪，同时还要由改制变成建国。

建国的关键，也在授权，但情况与制宪有所不同。制宪要解决的，是新宪法从哪里获得授权；建国要解决的，则是新宪法向什么人授权。也就是说，制宪的麻烦是"谁来授"（人民授权还是各邦授权），建国的麻烦是"授给谁"（全国政府还是各邦政府）。因此，制宪的分歧，主要表现为邦权与民权之争；建国的分歧，则主要表现为邦权与国权之争。用兰欣6月20日的话说就是：制宪会议到底是坚持现在的邦联制，还是要背离这个基础？而用伦道夫6月16日的话说则是：是死守联盟方案不放，还是实施建国？

麦迪逊他们当然是主张建国的。实际上，按照麦迪逊最初的想法，是要没收各邦政府权力，集中于"全国最高政府"，只不过没有明说罢了。明确说出这一主张的是汉密尔顿，时间是在6月18日。汉密尔顿是5月18日到会的，但整整 1 个月基本保持缄默。一是出于对那些年长资深、德高望重的代表的尊敬，二是因为自己处境尴尬——他和本邦代表团另外两位代表的观点实在是根本对立。但在6月18日，他忍不住作了长达5个小时的发言，集中阐述了他的制宪纲领和建国主张。他认为，如果还让各邦抓住主权不放，那么，无论对邦联制度如何修补，都将无济于事。唯一的办法，是把全部主权都集中到一个总体政府，哪怕这个政府是君主制的。因为在他看来，大不列颠政府，是世界上最好的；而英国人能把国家治理得那么好，则要归功于他们杰出的宪法。因此，君主立宪制，是最好的制度。如果我们的君主还是选出来的，

那就更好了。相反，要在如此辽阔的国土上建立一个共和政府，则叫人绝望；而再给邦联议会扩权，则不是造成一个坏政府（什么事情都做不了），就是不再有政府（政府权威被各邦瓦解）。反正，在同一疆域内，不可并存两个主权。所以，总体政府必须吞并各邦，否则它就会被各邦瓜分。

显然，这是典型的“国权主义”言论。“国权主义”通常称作“国家主义”。其政治纲领和观点，是主张建设单一制民族国家（nation）。与此相对应，主张将美国建成联邦（union）的，则被称为“联邦主义”。但联邦是最后妥协的结果，此前并没有什么“联邦主义”，也没有“国家主义”和“联邦主义”之争，只有强调国权的一派和强调邦权的一派。后者被称作“邦权主义者”。邦权主义和强调国权的主张相互妥协，就产生了“联邦主义”。所以，在双方达成妥协之前，“邦权主义”的对立面就应该叫作“国权主义”，不应该叫“国家主义”，就像《联邦宪法》生效以前的State应该叫“邦”不能叫“州”一样。妥协之后，仍主张建设单一制民族国家的，就叫“国家主义”；仍主张维持邦联制度的，就叫“邦联主义”；而同意国权与邦权并存的，则叫“联邦主义”。我认为只有这样说，才是尊重历史，也才能解释为什么原来的“国家主义者”（实为“国权主义者”）后来会变成“联邦主义者”。

麦迪逊和汉密尔顿一样，开始也是“国权主义者”，不过不像汉密尔顿那么激进，也不像他那么锋芒毕露。他只是提出了一个“建立全国最高政府”的主张。但即便如此，一个“全国”，一个“最高”，便足以让许多人产生疑虑。事实上会议刚刚开始，就有南卡罗来纳的两位平克尼代表提出了疑问，其中查尔斯·平克尼先生问的，就是“伦道夫先生的意思是不是要完全废除各邦政府”。此后，6月2日，特拉华代表迪金森，6月6日，特拉华代表里德，6月8日，马萨诸塞代表格里，也都提出了类似的问题。这些人并不是或不完全是“邦权主义者”，却也都主张保留或适当保留邦权，可见事情决非汉密尔顿想象的那么简单。

坚定的“邦权主义者”主要是马里兰的路德·马丁和纽约的兰欣。而且，他们都拿英国来说事。兰欣在6月20日说，“国权主义”将要造成的伤害，比起当年的大不列颠来，简直是有过之无不及。路德·马丁在6月19日的发言中则说，脱离了大不列颠，就使13个邦处于自然状态，只不过结成联盟罢了。它们加入邦联时是平等的，现在也是平等的。如果谁要把它们弄得不平等，他自己是决不会让步的。

路德·马丁的这个说法遭到了威尔逊的反驳。威尔逊说，谁说各殖民地从大不列颠独立出来时它们也就彼此独立了？《独立宣言》可不是这么说的（他把《独立宣言》又读了一遍）。《独立宣言》说："这些联合殖民地从此成为而且理应成为自由独立之邦。"可见，各邦是独立了，但不是"单独独立"，而是"联合独立"。而且，独立之时，即已是邦联。这意思当然很清楚：没有联合，就没有独立。我们这些邦，和本来就独立的那些国家不一码事！

不过，话虽这样说，但威尔逊也好，麦迪逊也好，伦道夫也好，甚至汉密尔顿也好，其实心里都很清楚：各邦政府是不能完全废除的，各邦邦权也是必须适当保留的。因为合众国毕竟是各邦联合的结果。没有联合，固然没有各邦；没有各邦，也不会有联合。从这个意义上讲，特拉华代表迪金森的观点是对的——邦，是未来国家长治久安的基石。

因此，6月20日，即制宪会议第二阶段的第一天，与会代表一致同意将制宪方案中"全国政府"（NationalGovernment）这个称谓，改为"合众国政府"（GovernmentoftheUnitedStates）。这不是文字游戏，也不是偷换概念，而是建国理念的重大变化。它意味着国权主义和邦权主义心照不宣的暗中妥协。因为几乎所有的代表都地意识到，邦联制和单一制恐怕都行不通。他们为未来的美利坚合众国设计的，将是一种新的国家制度——联邦。

事实上，要想既树立国权，又保留邦权，就只能实行联邦制。因为只有联邦才既有全国宪法和全国政府，又有各邦宪法和各邦政府。不过，这个问题的最终解决，却又是由另一个难题引起的。这就是：蛋糕应该怎么分？四蛋糕应该怎么分。

四、蛋糕应该怎么分

所谓蛋糕应该怎么分，其实也就是议会的席位应该怎么分配。

19世纪初，美国众议院内景

在这里，我们必须交代一下政府这个概念。制宪会议要建立的全国政府（NationalGovernment）或合众国政府（GovernmentoftheUnitedStates），其名称都是Government。这个Government，和我们国家四套班子（党委、政府、人大、政协）中的政府，不是一个概念。他们的那个政府（Government），包括立法、行政、司法三个部门，合起来才叫美国政府或联邦政府。这三个部门当中，最重要的又是立法部门（国会），至少在制宪会议代表眼里是这样。所以，国会如何建立，就成了讨论的重点，而争论的焦点，则在于席位的分配。因为大家都明白，谁占有了议席的多数，谁就控制了这个国家。

这当然非争不可。其实，所谓民权与邦权之争，或者邦权与国权之争，甚至民主与共和之争，说穿了就是席位之争。席位的安排有两种方式。一种是以人口或财富为基数，按一定的比例分配，比如每4万人选举１名议员。这个叫作比例制。还有一种是不论大小贫富，每邦１票，邦邦平等。这个叫作平等制。比例制和平等制都有道理，也都有依据。比例制依据的是民主原则。既然要民主，则民意代表（议员）的名额当然应该按选民的人口来分配。平等制依据的是共和原则。既然要共和，各邦的主权就应该平等。何况所谓作为邦联的美利坚合众国，本来就是平等各邦每邦１票联合起来的。所以邦联议会也好，这次制宪会议也好，一旦需要表决，都是按邦计票。

这样一种表决方式是麦迪逊他们要改革的重点。因为麦迪逊他们的想法，原本是要建立１个单一制民族国家，把13个邦变成类似于省的行政区域，岂能再同意每邦１票？何况这种表决方式明显有利于小邦，对大邦不够公平。所以会议一开始（5月30日），麦迪逊、伦道夫、汉密尔顿等人就把这个问题提出来了。他们或者主张明确规定“全国议会的席位按人口比例分配”，或者建议措辞为“全国议会的席位分配不再遵循现行体制”。但不管话怎么讲，意思都一样。麦迪逊明确表示，不

论平等表决制当初形成时有多少理由，由拥有主权的各邦建立起来的联盟总归是邦联。现在我们既然要建立全国最高政府，这种状况就应该终止。

这就立即引起了小邦的不满，特拉华甚至扬言要撤团走人。这一点我们前面已经交代过了。麦迪逊他们只好先绕开这个难题。好在大家基本上都同意建立全国最高政府，连特拉华都投了赞成票，只有康涅狄格和纽约的雅茨反对。第二天（5月31日），又一致同意全国议会实行两院制。这样，就可以分别讨论两院议员的产生方式了。

伦道夫代表弗吉尼亚提出的方案，是全国议会第一院（众议院）议员由各邦人民选举产生。这一提案立即遭到谢尔曼的反对。谢尔曼的情况我们前面说过。他是康涅狄格代表，也是一位老资格的革命领袖，参加过第一届和第二届“大陆会议”，是《独立宣言》和《邦联条例》的起草委员会委员。这位老革命出身贫寒，年轻时开过铺子，做过木匠、铁匠和土地测量员，赚了钱就自费印刷论文，出版年历，还把自己对宇宙的观察和创作的诗歌印在上面。他在耶鲁大学开过餐馆和书店，也做过律师和法官，而且一直做到康涅狄格大法官，还当过纽黑文市的市长。皮尔斯的《制宪会议代表性格描述》说谢尔曼相貌难看，面无表情，举止怪异，性格奇特，无论公开演讲还是私下谈话，满嘴都是粗话俚语，甚至切口黑话，但他却“值得无限赞扬”，因为“再无一人有他那样的好心肠和清醒的头脑”。他的思路有章可循，思维融会贯通，论辩技巧非凡，说话入木三分，是一位很有威望的老同志。

谢尔曼是最早起来反对《弗吉尼亚方案》的，比佩特森和兰欣都早。在讨论是否建立全国最高政府时，康涅狄格代表团的两位代表谢尔曼和艾尔斯沃斯，都投了反对票，可见他们是连制宪会议的第一项政治决议都不同意的。威尔逊提出议员由人民选举，谢尔曼也表示反对。他认为老百姓对建立政府根本就插不上手。这个说法得到马萨诸塞格里的赞同。格里也是一个唱反调的，前面已多次提到他。格里干脆反对民主，认为“我们所经历的罪过，都是源于民主过于泛滥”，因为并不缺乏德行的人民总是受到阴谋家的蛊惑。

谢尔曼和格里的观点遭到梅森、威尔逊和麦迪逊的反驳。梅森和威尔逊坚决主张第一院议员由人民选举。因为“第一院是政府体现民主原则的最大宝库”（梅森），没有人民的支持，任何政府都不可能长治久安（威尔逊）。麦迪逊则认为，要建立一个自由政府，至少有一院必须由人民选举。至于第二院议员、行政官和法官，可以考虑通过其他方

式产生。麦迪逊这一态度极为重要，因为这等于是为“两院两制”的方案开了口子。

全体委员会对这一提案进行了表决。马萨诸塞、纽约、宾夕法尼亚、弗吉尼亚、北卡罗来纳、佐治亚6邦赞成，新泽西、南卡罗来纳2邦反对，康涅狄格、特拉华2邦赞成反对各半，马里兰无投票记录。5月31日这天，马萨诸塞应该有 4 位代表——鲁弗斯·金、戈汉姆、斯特朗、格里。马萨诸塞投了赞成票，说明反对的只有格里 1 个。康涅狄格赞成反对各半，则说明艾尔斯沃斯投票赞成。显然，在这个问题上，谢尔曼和格里是少数派。

于是威尔逊决定再接再厉，提出全国议会两院都由人民选举。但这回就没有那么顺利了。就连“第二院由各邦议会提名，第一院选举”的原方案都未能通过，竟遭到康涅狄格、纽约、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华、北卡罗来纳、佐治亚7邦反对，只有马萨诸塞、弗吉尼亚、南卡罗来纳3邦赞成。

非但如此，6月6日，南卡罗来纳的查尔斯·平克尼和拉特里奇还大做翻案文章，提议“全国议会第一院议员由各邦议会选举，不由人民选举”。南卡罗来纳原本就是反对众议员由人民选举的，他们提出这个动议并不奇怪。不过他们的支持者也不多，就连格里也转变了态度，支持众议员由人民选举，但希望参议员换一种选举方式。表决结果，8邦反对，康涅狄格、新泽西、南卡罗来纳3邦赞成，会议否决了查尔斯·平克尼和拉特里奇的提案。前次表决肯定了伦道夫方案，这次表决又否定了反对意见，众议员由人民选举便成为定论。

表面上看，这次表决是麦迪逊、威尔逊一派不小的胜利。因为表决结果不但再次肯定了他们的方案，而且支持他们的邦由6个增加到了8个。尤为可喜的是，特拉华由赞成反对各半变成了支持，纽约也未因兰欣的到会而和他们唱对台戏。但麦迪逊和威尔逊应该清楚，他们的这个胜利是有代价的。赞成反对各半的特拉华固然站了过来，同样赞成反对各半的康涅狄格却也站了过去。更重要的是，许多反对派支持他们，是为了在另一院（参议院）的问题上和他们讲价。也就是说，众议员，我们同意你的方案，由人民选举。参议员，就不能再由人民选举了，你们得同意我们的方案。

这一层意思，格里已经表达了，迪金森就讲得更清楚。迪金森的情况我们前面也简单讲过。他是美国独立运动初期的精神领袖，早在《独

立宣言》问世前9年，就提出了“无代表，不纳税”的口号，并预言北美和英国的关系必将由武力来解决，因此被誉为“革命文人”和“世俗圣人”，是比华盛顿和富兰克林资格更老的革命家。1776年7月2日，“大陆会议”讨论通过《独立宣言》时，作为《邦联条例》起草委员会主席的迪金森投了反对票，并在9天以后提交了由他起草的《邦联条例》。正是这个《条例》，第一次将这个新生的国家命名为“美利坚合众国”。所以，称迪金森为开国领袖，那是当之无愧的。

迪金森也是特拉华代表，但比贝德福德态度温和，也显得老成持重。在6月6日和7日，他作了两次发言，阐述邦与全国政府的关系。他把美利坚合众国比作太阳系，各邦比作行星。太阳系不能没有太阳，这就是全国政府。也不能没有行星，这就是各邦。应该让行星在自己适当的轨道上自由运行,所以，消灭各邦是不对的。改革只是把13条溪流汇成大河，而不是相互反对。因此他认为：第一院由人民直接选举，这一点至关重要；另一院由各邦议会选举，也十分妥当。邦政府和全国政府的这种结合，政治上既高明，实际上也不可避免,因为保留各邦政府势在必行。当然，这样一来，各邦政府和联邦政府之间会产生摩擦。但迪金森认为，这种摩擦并不可怕，因为这样便正好实现了相互制衡；而这种制衡，又恰恰是我们建立共和政府所希望的。

这是深谋远虑，也是高瞻远瞩。因为迪金森设想的这种方案，基本上正是后来美国实行的政治模式。美国人民能有这样一种比单一制政体更优越的政治制度，其实是要感谢那些制宪会议上的反对派，尤其是迪金森这样反对派当中的折中派的。

可惜，迪金森这种老成谋国的意见，麦迪逊他们暂时还听不进去。他们一意孤行，甚至出言不逊。这就逼得小邦不能不奋起自卫。结果，制宪会议的空气中就充满了火药味。争论的双方不但唇枪舌剑，而且剑拔弩张。